



SAVONIA

KADONNEEN HALLINTORAHAN JÄLJILLÄ

Kirsi Väänänen

Opinnäytetyö

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala			
Koulutusohjelma Liiketalouden koulutusohjelma			
Työn tekijä(t) Kirsi Väänänen			
Työn nimi Kadonneen hallintorahan jäljillä			
Päiväys	1.4.2012	Sivumäärä/Liitteet	50+9
Ohjaaja(t) Liisa Kuopusjärvi ja Pentti Mäkelä			
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Maatalousyrittäjien eläkelaitos MELA			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia hallintorahan käyttöä maatalousyrittäjien lomituspalvelua paikallistasolla toteuttavissa paikallisyksiköissä. Tutkimuksessa haluttiin selvittää tekijöitä, jotka olivat johtaneet paikallisyksiköistä tulevaan palautteeseen hallintorahan riittämättömyydestä. Työssä perehdytään myös paikallistason keinoihin turvata hallintorahan riittävyys. Lomitustoiminta perustuu kuntalain mukaiseen toimeksiantosopimukseen. Työn tavoitteena oli myös selvittää toimeksiantosopimuksen velvoitteiden täyttymistä kunnissa.</p> <p>Työ toteutettiin toimeksiantona Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle. Hallintorahakysely toteutettiin kevään 2011 aikana sähköisenä kyselynä 47 lomahallinnon paikallisyksikölle. Vastauksensa kyselyyn antoi 43 paikallisyksikköä. Tutkimusmenetelmät sisälsivät sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä.</p> <p>Tutkimuksesta selvisi hallintokustannusten kohdistamisen käytänteiden olevan varsin kirjavia. Kustannuslaskentaa ohjaavaa lainsäädäntöä ei ole. Hallintorahan riittämättömyys on ongelmana todellinen ja asettaa paikallisyksiköt eriarvoiseen asemaan. Saadakseen hallintorahan riittämään paikallisyksiköt ovat pääsääntöisesti joutuneet turvautumaan keinoihin, jotka koskevat hallintohenkilöstön määrää ja asemaa.</p> <p>Opinnäytetyöstä on hyötyä lomituksen paikallisyksiköille kustannuslaskennan käytäntöihin tutustumisessa. Tulevaisuudessa voimme keskustella kustannuksista samoilla käsitteillä. Hallintorahan korotukseen on kiistaton tarve, sillä nykyisellään toimeksiantosopimuksessa edellytetyt asiat eivät kunnissa täyty. Tämän työn tuloksia voi käyttää hallintokustannusten selvittämisen pohjatyönä ja keskustelun avaajana kehitettäessä hallintorahajärjestelmää.</p>			
Avainsanat hallinto, julkinen rahoitus, kustannukset, maatalouslomitus			

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Degree Programme in Business and Administration			
Author(s) Kirsi Väänänen			
Title of Thesis Keeping track of money spent on the farmers' holiday and stand-in scheme			
Date	1.4.2012	Pages/Appendices	50+9
Supervisor(s) Liisa Kuopusjärvi & Pentti Mäkelä			
Client Organisation/Partners Farmers' Social Insurance Institution MELA			
<p>Abstract</p> <p>The purpose of this study was to investigate the use of money on administrative purposes regarding the farmers' holiday and stand-in scheme at a local level. The study aimed to find out the factors which had led to feedback on the inadequacy of money spent on administration in the local units. This study focuses on the local means to ensure the adequacy of money to be spent on the farmers' holiday and stand-in scheme. In addition, the goal was to find out whether the obligations of the scheme are fulfilled in municipalities.</p> <p>The work was carried out as a commission to Farmers' Social Insurance Institution. The survey was conducted during the spring 2011 as a web inquiry for 47 local units responsible for the farmers' holiday and stand-in scheme. 43 local units responded the questionnaire. Research methods included both quantitative and qualitative methods.</p> <p>The study revealed practices of targeting the administration costs were quite disparate. A legislation guiding cost accounting does not exist. The inadequacy of the money is a real problem and puts the local units in an unequal position. In order to make the money reserved for administration of the scheme cover the expenses, the local units have generally had to resort to means which affect the number and position of the administrative staff.</p> <p>The thesis is useful for the local units responsible for the farmers' holiday and stand-in scheme to become acquainted with cost accounting practices. It makes it possible for all parties involved to discuss the costs using the same concepts. There is an undisputable need to increase the amount of money for the administration of the scheme, as the requirements of the existing scheme are not fulfilled in the municipalities. This work can be used as a basis for studying the administration costs and initiating discussion on money spent on the scheme and its adequacy.</p>			
<p>Keywords administration, public financing, costs, farmer's holiday and stand-in scheme</p>			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO.....	7
2	MAATALOUSYRITTÄJIEN ELÄKELAITOS MELA	9
2.1	Melan tehtävät	9
2.2	Lomatoiminnan hallintorakenne	9
3	PAIKALLISYKSIKÖT	11
4	KUNNAN TALOUSHALLINNON LÄPINÄKYVYYS.....	15
4.1	Kustannuslaskenta kunnissa	15
4.2	Kustannuslaskennan ohjeistus kunnissa	17
4.3	Hallintokustannusten kohdistaminen.....	17
4.3.1	Suoriteperusteinen laskutus	18
4.3.2	Laskennallinen vyörytys	18
4.3.3	Yleiskustannusmenettely	19
4.4	Tasapainotettu tulosmittaristo.....	19
5	HALLINTORAHA.....	21
6	ARVOSTUS ORGANISAATIOSSA	23
7	HALLINTORAHAKYSELYN TOTEUTTAMINEN.....	25
7.1	Tutkimusmenetelmät	25
7.2	Tutkimusaineiston keruu ja aineiston analysointi	25
7.3	Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus	28
8	TULOSTEN YHTEENVETO	30
8.1	Hallintorahan riittävyys.....	30
8.2	Asiat joista on jouduttu luopumaan hallintorahan riittämättömyyden vuoksi.	31
8.3	Palkanlaskennan ja laskutuksen järjestäminen paikallisyksiköissä	32
8.4	Päivystysjärjestelmä paikallisyksiköissä	34
8.5	Paikallisyksiköiden vyörytyskäytännöt	36
8.6	Sisäiset erät	36
8.7	Hallintorahan jakoperusteen muuttaminen	37
8.8	Lomatoimen arvostus.....	38
8.9	Euroista laskettuja vertailulukuja	38
9	JOHTOPÄÄTÖKSET	40
9.1	Pohdintaa hallintorahan riittämättömyydestä.....	40
9.2	Ajatuksia hallintorahan jakoperusteen muuttamisesta	44
9.3	Lomatoimen arvostus organisaatiossa ja kuntapäättäjien keskuudessa	45
9.4	Ajatuksia opinnäytetyöstä prosessina	46

LÄHTEET	48
MUU MATERIAALI.....	50

LIITTEET

Liite 1 Kevan kirje koskien maatalouslomituksen eläkeperusteisia eläkemaksuja

Liite 2 Hallintorahakyselyn saate ja kyselylomake

1 JOHDANTO

Maatalousyrittäjien lomituspalvelut perustuvat lomituspalvelulakiin. Lomituspalvelulain tarkoituksena on turvata maatalousyrittäjille oikeus pitää vuosilomaa ja saada sijaisapua sekä edistää mahdollisuutta käyttää maksullista lomitusta. Lain tarkoituksen toteuttamiseksi maatalousyrittäjälle annetaan lomituspalveluja. (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki L 1996/1231 § 1).

Lomitustoiminnan yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Lomitustoiminnan toimeenpanosta vastaa Maatalousyrittäjien eläkelaitos (myöhemmin tässä tekstissä Mela). Mela huolehtii lomituspalveluiden paikallishallinnon järjestämisestä, joka on hoidettu kuntien kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen nojalla. Lomituksen paikallisyksiköitä on tällä hetkellä 47. Lomituksesta aiheutuvat kustannukset on jaettu lomituspalvelu- ja hallintokustannuksiin. Lomituspalvelukustannukset korvataan täysimääräisenä valtionkorvausselvityksen perusteella kunnille ja hallintokustannuksiin kunnat saavat laskennallisen hallintorahan.

Tutkimuksen tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää lomatoiminnan paikallishallinnon järjestämiseen tarkoitettun hallintorahan käyttöä hallinnoivissa kunnissa ja käytetäänkö hallintoraha siihen tarkoitukseen, johon hallintoraha on tarkoitettu. Tutkimuksen taustana on Melaan tullut palaute paikallisyksiköistä hallintorahan riittämättömyydestä ja kuntien kirjavista vyörytyskäytännöistä, jotka paikallisyksiköissä nähtiin suurimmaksi syyksi hallintorahan riittämättömyyteen. Lomituspalveluiden toimeenpanosta vastaavalla Melalla on tarve selvittää, mihin paikallisyksiköistä tuleva kritiikki perustuu. Tutkimuksen avulla haluttiin tietää miten kustannukset jaetaan hallinnoivissa kunnissa ja kuinka niihin tulisi hallintorahan näkökulmasta suhtautua. Kyselyssä etsittiin myös muita mahdollisia selittäviä tekijöitä, jotka ovat johtaneet hallintorahan riittämättömyyteen. Edellä mainittujen lisäksi haluttiin tietää millaisiin toimenpiteisiin mahdollinen hallintorahan riittämättömyys on johtanut paikallisyksiköiden toiminnassa. Opinnäytetyön avulla haluttiin myös selvittää arvostetaanko lomahallintoa kuntaorganisaatiossa ja päättäjien keskuudessa sekä millä tavoin tämä arvostus näkyy lomahallinnon toiminnassa.

Työn rakenne

Opinnäytetyön teoriaosuudessa luvut kaksi ja kolme käsittelevät lomatoiminnan toimintaympäristöä ja lomitustoimintaa säätelevää lainsäädäntöä. Opinnäytetyön toimiksiantajana toimii Mela, jonka tehtäviin perehdytään raportin luvussa kaksi. Raportissa käydään läpi lomatoiminnan hallintorakennetta ja eri toimijoiden rooleja toimintaympäristössä. Tarkemmin paneudutaan lomitustoiminnan paikallishallintoon. Luvussa neljä käsitellään kunnan talouden läpinäkyvyyttä ja selvitetään teoreettisesta näkökulmasta kuntien kustannuslaskentaa. Luvun tarkoituksena on avata lukijalle käsitteitä, jotka liittyvät hallintokustannusten kohdistamiseen kuntaorganisaatiossa. Opinnäytetyön luvussa viisi käsitellään lomitustoiminnasta aiheutuvia kustannuksia ja hallintorahan määrän kehitystä lomitustoiminnassa. Kuudennen luvun aihepiiri käsittelee arvostusta ja sen tunnusmerkistöä organisaatiossa. Näyttäytyvätkö kyseiset arvostukseen liitettävät tunnusmerkit paikallisyksiköiden arjessa ja vaikuttaako kysymys hallintorahan riittävydestä millään tavoin arvostuksen tunteeseen tutkittavissa yksiköissä.

Varsinaisen hallintorahakyselyn konkreettiseen toteutukseen ja tutkimusprosessin etenemiseen paneudutaan luvussa seitsemän. Tutkimusmenetelmät sisälsivät sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia menetelmiä. Menetelmiä ei pidä nähdä toisiaan poisulkevinä vaihtoehtoina vaan toisiaan täydentävinä lähestymistapoina tehdä tutkimusta. Laadullisen aineiston analyysin avulla perehdyin saatuihin vastauksiin. Varsinkin selvisi, ettei tutkimusvastauksista saada selville euromääräisiä vertailukelpoisia lukuja kustannuksista. Luvussa kahdeksan esitellään saatujen tutkimustulosten yhteenveto.

Työn viimeinen luku käsittelee tutkimustuloksesta johdettuja johtopäätöksiä, huomioita ja kehittämis ehdotuksia hallintorahajärjestelmää koskien. Viimeiseksi käyn läpi omat kokoavat ajatukseni opinnäytetyön toteutuksesta prosessina.

2 MAATALOUSYRITTÄJIEN ELÄKELAITOS MELA

2.1 Melan tehtävät

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tehtävistä on säädetty maatalousyrittäjien eläkelaisissa (MYEL). Mela vakuuttaa maatalousyrittäjät ja apurahansaajat sekä hoitaa maaseudun yrittäjien sosiaaliturvaa. Mela huolehtii asiakkaidensa lakisääteisistä työeläke- ja tapaturmavakuutuksista. Tämän lisäksi Mela hoitaa myös asiakkaidensa vapaa-ajan tapaturmavakuutusta, ryhmähenkivakuutusta, luopumistukea, Mela-sairauspäivärahaa, maatalouslomitusta sekä antaa työturvallisuusopastusta. (Maatalousyrittäjien eläkelaki L 2006/1280, § 114 momentti 1 kohdat 1-10; Mela 2011).

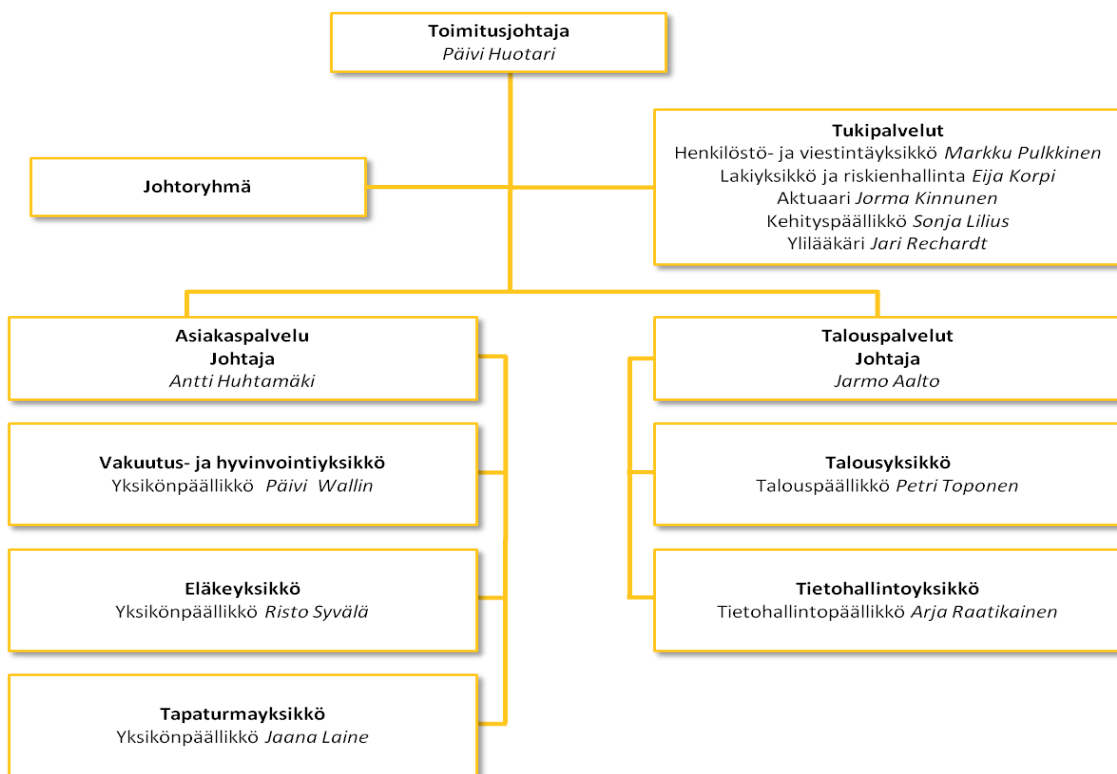
2.2 Lomatoiminnan hallintorakenne

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa lomituspalvelujen johdosta, ohjauksesta sekä valvonnasta. Toimeenpanovastuu on valtakunnallisesti Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella (Mela). Vastuu paikallishallinnon järjestämisestä on Melalla. Paikallishallinto toteutetaan käytännössä kuntien kanssa tehdyillä toimeksiantosopimuksilla. Vaihtoehtoisesti paikallishallinto voidaan järjestää myös eläkelaitoksen oman paikallisyksikön kautta. Paikallishallintoa ei tällä hetkellä järjestetä eläkelaitoksen omissa paikallisyksiköissä. Toimeksiantosopimuksen tehneet kunnat hoitavat usein myös useamman muun kunnan lomituspalvelut. Hallintoyksiköitä kutsutaan paikallisyksiköiksi. (Mela 2011).

Melan organisaatiosta, päätöksentekuelinten kokoonpanosta ja niiden tehtävistä on säädetty maatalousyrittäjien eläkelaisissa ja valtioneuvon asetuksessa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen ohjesäännöstä. Korkeinta päätöksentekovaltaa käyttää valtuuskunta, johon kuuluu 15 jäsentä. Valtuuskuntaan kuuluu 11 Melan asiakkaiden edustajaa sekä edustajat maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtiovarainministeriöstä ja Eläketurvakeskuksesta. Melan valtuuskunnan toimikausi on kolme vuotta ja sen asettaa Eläketurvakeskus. (Maatalousyrittäjien eläkelaki L 2006/1280, § 123; Valtioneuvoston asetus Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen ohjesäännöstä A 2006/1404, § 2; Mela 2011).

Valtuuskunta puolestaan valitsee hallituksen. Hallituksen tehtävistä on määrätty valtioneuvoston asetuksessa Melan ohjesäännöstä. Hallituksessa on yhdeksän jäsentä, joista viisi on asiakkaiden edustajia. Maatalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö ja Eläketurvakeskus ovat edustettuina hallituksessa. Eläketurva nimeää Melan hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. (Valtioneuvoston asetus Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen ohjesäännöstä A 2006/1404, § 8-9; Mela 2011).

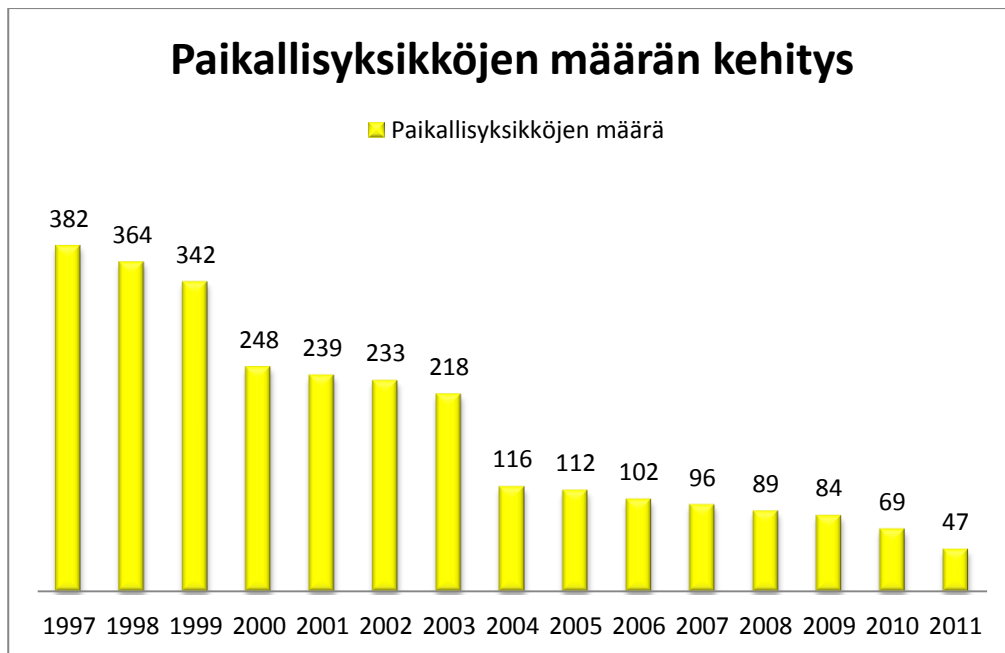
Melan organisaatiossa lomituspalveluihin liittyviä asioita hoidetaan vakuutus- ja hyvinvointiyksikössä (kuvio 1).



KUVIO 1. Melan organisaatio 1.1.2011

Paikallisyksiköiden määrä on vähentynyt voimakkaasti ja lomatoimenhallintoa on keskitetty suurempiin paikallisyksiköihin. Paikallisyksiköiden määrän kehitys selviää alla olevasta taulukosta (Lahin 2012).

TAULUKKO 1. Paikallisyksiköiden määrän kehitys



Toimeksiantosopimus

Toimeksiantosopimus kunnan ja eläkelaitoksen välillä perustuu kuntalain 2 § 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen. Kyseisen sopimuksen nojalla kunta ottaa hoidettavakseen toisen julkisyhteisön tehtävän, koska se on osapuolten mielestä tarkoituksenmukaista. Lähtökohtaisesti kunnan tulee saada täysi korvaus sille kuulumattomien tehtävien hoidosta. (Harjula & Prättälä 2007, 139; Kuntalaki L 1995/356 § 2 momentti 2).

Toimeksiantosopimuksessa tulee sopia ainakin paikallisyksikön toimialueesta ja toimipaikan sijainnista, sopimuksen voimassaoloajasta sekä sopimuksen irtisanomisperusteista, irtisanomisajasta ja – menettelystä. Toimeksiantosopimuksissa pyritään noudattamaan mahdollisimman pitkälle vakiomuotoisuutta, vaikka säädökset eivät sitä edellytäkään. Menettelyllä pyritään varmistamaan lomituspalvelujärjestelmän toimeenpanon yhtenäisyys maan eri osissa niin pitkälle kuin se on mahdollista ottaen

huomioon lomituspalvelujärjestelmän luonne ja sen sisältämät etuudet. (Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki L 1996/1231 § 12; Mela 2005).

Kysymykseeni toimeksiantosopimuksen sisällön samankaltaisuudesta paikallisyksiköiden välillä, Ahlsten (2012) Melalta vastasi sopimusten olevan lähtökohtaisesti samansisältöiset. Asioita, joista on voitu sopia toisin, ovat toimeksiantosopimuksen kesto eli on solmittu määräaikainen sopimus tai on voitu tehdä erityinen aluerajaus, joka ei noudata voimassa olevia kuntarajoja tai on sovittu lomituspalvelulain 12 §:n mukaisesti niin sanotusta erityishallintorahasta.

Seuraavat toimeksiantosopimuksen sisältöön liittyvät kohdat on poimittu Melan ja Maaningan kunnan välisestä toimeksiantosopimuksesta. Laissa mainittujen asioiden lisäksi toimeksiantosopimuksessa on määritelty toimeksiottajan vastuu. Tämä tarkoittaa toimeksiottajan olevan yksin vastuussa lomitustoiminnan asianmukaisesta järjestämisestä koko paikallisyksikön alueella. Velvoitteen täyttämiseksi toimeksiottajan on hankittava riittävä määrä ammattitaitoisia lomittajia sekä huolehdittava heidän ammattitaitonsa ylläpidosta täydennyskoulutuksen avulla. Paikallisyksikössä on oltava riittävä määrä hallintohenkilöstöä lomituspalveluiden kysyntään nähden suorittamassa hallinto- ja työnjohtotehtäviä. Lakisääteisten tehtäviensä lisäksi hallintohenkilöstön tulee pystyä muun muassa antamaan ohjausta ja opastusta sekä suorittamaan työpaikkakäyntejä niitä koskevien suositusten mukaisesti. Vastuuhenkilö ei voi hoitaa tehtäväänsä sivutoimisesti. Päätöksen vastuuhenkilöstä tekee paikallisyksikkö. Henkilökunnalla tulee olla riittävä koulutus ja muut edellytykset tehtävänsä suorittamiseen. Mela puolestaan vastaa hallintohenkilöstön koulutuksesta, joka liittyy ammattitaidon ylläpitoon lomituspalvelulain säännösten soveltamisen osalta.

Toimialueeseen kuuluvien kuntien asemasta on sovittu seuraavaa: Lomatoiminnan järjestämisvastuuta ei toimeksiottaja voi sopimuksen mukaan siirtää osaksikaan muiden kuntien hoidettavaksi. Toimeksiottaja on yksin vastuussa tilitysten laadinnasta ja muista toimenpiteistä, joita paikallisyksikön ja Melan välinen toiminta edellyttää.

Lomituspalvelujen saajien asemasta on puolestaan sovittu seuraavaa: Paikallisyksikön tulee huolehtia, että kaikki lomituspalvelut toteutetaan lomituspalvelulain tarkoittamalla tavalla. Lisäksi edellytetään toimeenpanon olevan joustavaa ja nopeasti reagoivaa sekä toimeenpanossa tulee ottaa huomioon asiakkaiden oikeudet ja tarpeet. Lomituspalveluiden järjestämisessä tulee noudattaa tasapuolisuutta lakisääteisten palveluiden osalta koko paikallisyksikön alueella.

Edellä mainittujen lisäksi toimeksiantosopimuksessa on sovittu yhteistoimintaryhmästä ja sen kokoonpanosta. Ryhmän tarkoituksena on lomituspalvelujen toiminnan seuraaminen paikallisyksikön toimialueella ja toimiminen tukiryhmänä. Muita sovittuja asioita ovat ohjaukseen ja valvontaan liittyvät kysymykset sekä tietojen luovutuksesta osapuolten välillä on myös sovittu. Tietotekniikkaa ja tietoliikenneyhteyksiä koskevista asioista on myös maininta sopimuksessa.

4 KUNNAN TALOUSHALLINNON LÄPINÄKYVYYS

Kunnan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston on päätettävä talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä talousarviosta. Valtuuston on hyväksyttävä kunnalle talousarvio seuraavaksi kalenterivuodeksi vuoden loppuun mennessä. Samassa yhteydessä on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Kunnan talousarvio on sitova. Kunnanhallitus puolestaan vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Vastuu taloudenhoidosta käsittää laskenta-toimen, rahaliikenteen, sisäisen valvonnan ja muun talouden hoidon järjestämisen. Kunnanjohtajan lakisääteisenä tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. (Harjula & Prättälä 2007, 239–243, 493; Harjula, Lundström, Kirvelä, Majoinen & Myllyntaus 2004, 58–59; Kuntalaki L 1995/356 § 13, 23–24, 65).

Kuntalain 67 § mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuudesta, kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä on sen lisäksi mitä kuntalaissa säädetään, soveltuvien osin voimassa mitä kirjanpitolaisissa säädetään. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita ja lausuntoja kirjanpitolain ja kuntalain 68–70 §:n soveltamisesta. Kuntien kirjanpitokäytännön muotoutumisessa on kirjanpitolautakunnan kuntajaostolla keskeinen asema ja sen tärkeänä tehtävänä on antaa ohjeita kirjanpitolain säännösten soveltuvuudesta kunnan toimintaan. Kuntalakiin kirjatut säännökset, jotka koskevat kirjanpitoa ja tilinpäätöstä, ovat luonteeltaan pakottavia. (Harjula & Prättälä 2007, 525–528; Kuntalaki L 1995/356 § 67).

4.1 Kustannuslaskenta kunnissa

Julkisen yksikön toiminnasta kerätään ja tuotetaan tietoa kustannuslaskennan avulla. Kunnissa toiminnan sekä päätöksenteon läpinäkyvyysvaatimus on korostunut viime vuosina ja verorahojen käytön tehokkuudesta ovat kiinnostuneita niin yksittäiset kuntalaiset kuin päätöksentekijätkin. Kustannusten seuranta on tärkeää, jotta voidaan kertoa mihin verovaroja käytetään. Seurannan avulla tiedetään ollaanko kustannustehokkaita muihin palveluntuottajiin nähden sekä voidaanko toimintaa ja palvelujen tuotantoprosesseja kehittää. Kustannuslaskennan avulla voidaan verrata itse tuotettujen ja ostopalveluina hankittujen palvelujen kustannuksia. Kustannusten seuranta on tärkeää siitäkin näkökulmasta, ettei hinnoittelulla vääristetä kilpailua. Päätöksen-

teon pohjaksi vaaditaan koko toiminnan kattavaa kustannusten seurantaa. (Raudasoja & Johansson 2009, 72–74).

Perusedellytyksenä kustannuslaskennalle on, että organisaatiossa on mietitty, mitkä ovat julkisen organisaation tehtävät, mitä sen tuottamat palvelut ja suoritteet ovat sekä millainen organisaatorakenne sillä on. Kustannuslaskenta vaatii, että organisaation tulosityksiköt on määritelty. Tulosityksikkö on yksikkö, jolla on omat resurssit, asiakkaat, palvelut ja suoritteet. Lisäksi organisaatiossa tulee tunnistaa sen ydintoiminnot ja tukitoiminnot. Ydintoiminnot toteuttavat usein julkisen organisaation laissa säädettyä perustehtävää. Ydintoimintojen tehtävänä on tuottaa palveluja tai suoritteita asiakkaille. Tukitoiminnot puolestaan ovat toimintoja, jotka tukevat ydintoimintoja eli tuottavat sisäisiä palveluja. Julkisen organisaation rakenteen ajatellaan muodostetun siten, että sen tehtävät tulevat hoidettua parhaalla mahdollisella tavalla ja että sen johtaminen toimii. (Raudasoja & Johansson 2009, 74–75).

Aiheuttamisperiaate kustannuslaskennassa

Aiheuttamisperiaate on kustannuslaskennan järjestämisen johtava periaate. Aiheuttamisperiaate tarkoittaa sitä, että kullekin laskentakohteelle kohdistetaan kaikki ne kustannukset ja toisaalta vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat tästä laskentakohdesta. Aiheuttamisperusteen mukaista kustannusten kohdistamista voidaan käyttää myös ajan suhteen, jolloin kustannuksia ja tuottoja kohdistetaan tietylle laskentakaudelle. Käytännön kustannuslaskennassa tästä periaatteesta joudutaan joustamaan, sillä sen noudattaminen täydellisesti aiheuttaisi lisätyötä. Kustannusten seurannassa tietojen tarkkuuden ja niiden aiheuttaman työn välinen suhde vaatii tasapainottelua. (Raudasoja & Johansson 2009, 76; Tyni, Myllyntaus, Rajala & Suorto 2009, 39).

TAULUKKO 2. Kustannuslajiluokituksen ja aiheuttamisperiaatteen mukainen kohdistaminen (Tyni ym.)2009, 39).

Kustannuslaji	Aiheuttamisperiaatteen mukainen kohdistaminen
työvoima-kustannukset	Palkkakustannukset kohdistetaan työntekijän toimenkuvan ja ajan-käytön suhteen
Pitkävaikutteiset tuotannontekijät	Pääomakustannukset kohdistetaan koneiden, tilojen tai laitteiden käytön mukaisesti
Lyhytvaikutteiset tuotannontekijät	Energiakustannukset, palvelumaksut, vuokrat, leasingmaksut sekä palvelujen ostot kohdistetaan käytön mukaisesti
Aineet ja tarvikkeet	Aine- ja tarvikekustannukset kohdistetaan käytön mukaisesti

4.2 Kustannuslaskennan ohjeistus kunnissa

Kustannuslaskenta on kuntien sisäistä laskentaa, johon ei kuntalaissa ole annettu erityismääräyksiä. Kuntien kustannuslaskentaa ohjataan Kuntaliiton suosituksilla. Kuntien kustannuslaskentaa ohjaava lainsäädäntö koskee ensisijaisesti lakisääteisistä palveluista perittäviä maksuja. Lakisääteiset maksut voidaan jaotella seuraavasti. Maksut, jotka määrätään kustannusvastaavuuden mukaisesti ja maksut, jotka määrätään lain perusteella tuotantokustannuksia alemmaksi. Täydellinen kustannusvastaavuus vastaa omakustannusperustetta ja siihen perustuvat maksut on vahvistettava vuosittain. Kunta voi kuitenkin halutessaan päättää omakustannusta alemmasta hinnasta. Lainsäädännössä kustannusvastaavuus määritellään pääsääntöisesti budjetoitujen menojen perusteella. (Tyni ym. 2009, 12).

4.3 Hallintokustannusten kohdistaminen

Hallintokustannuksia voidaan kohdistaa kolmella eri tavalla, joita ovat suoriteperusteinen laskutus, laskennallinen vyörytys ja yleiskustannusmenettely. Laskentamenetelminä sisäinen laskutus ja vyörytys, eivät ole toisiaan poissulkevia menetelmiä, vaan sama organisaatio voi käyttää joidenkin kustannusten kohdistamisessa sisäistä laskutusta ja toisten vyörytystä. Menetelmän tulee tukea organisaation päämäärien saavuttamista ja edistää taloudellisuutta. (Raudasoja & Johansson 2009, 88–89; Tyni ym. 2009, 61–63).

4.3.1 Suoriteperusteinen laskutus

Sisäinen laskutus on aiheuttamisperiaatteen mukainen vaihtoehto hallinnon kustannusten kohdistamiseksi eri tehtäville. Laskutusperusteena voidaan käyttää työsuoritetta, jolloin perusteena on esimerkiksi palkanlaskennassa laskettu palkka. Kyseen voi tulla myös tilasuorite, jolloin laskutusperusteena käytetään esimerkiksi vuokrattuja neliöitä. Suoritteen sijasta voidaan käyttää myös sijaissuoritteita, jolloin laskutusperusteena voi olla esimerkiksi kirjanpidossa käsitelty tosite tai palkan laskennassa palkansaaja. Hallintopalveluiden budjetointi riippuu siitä, noudatetaanko suoriteperusteissa laskutuksessa etukäteis- vai jälkikäteishinnoittelua. Laskutuksen perustuesa etukäteishinnoitteluun, budjetoidaan ostoon talousarvioon määräraha. Mikäli hallinnon kustannukset on tarkoitus jakaa toteutuneiden kustannusten mukaisesti käyttäjille jälkikäteen, sovelletaan jälkilaskutusmenettelyä. Näissä tapauksissa määräraha-budjetointia ei tehdä. Sisäisen laskutuksen hyvinä puolina voidaan nähdä, että se toteuttaa aidosti aiheuttamisperiaatetta sekä edistää ydin- että tukitoimintojen kustannustietoisuutta. Huonoja puolia puolestaan on sisäisen laskutuksen työläys ja sen aiheuttamat kustannukset. Lisäksi kustannusten välttämiseksi ydintoiminto voi hillitä tukipalveluiden käyttöä, vaikka niille olisikin aidosti tarvetta. (Raudasoja & Johansson 2009, 89; Tyni ym. 2009, 61).

4.3.2 Laskennallinen vyörytys

Hallintokustannusten kohdistamisessa joudutaan käyttämään laskennallista vyörytystä, mikäli laskutuksen perusteena olevaa suoritetta ei voida muutoin määritellä tai suoriteperusteinen laskutus ei muutoin ole laskentatilanteessa mahdollinen. Kohdistamisperusteeksi tulisi laskennallisessakin vyörytyksessä valita tekijä, joka tuottaa hyväksyttäviä tuloksia kohdetehtävän kustannusseurannan näkökulmasta. Tavallinen tapa vyöryttää hallintokustannuksia on tehtäville budjetoidut tai toteutuneet toimintamenot. Vyörytysmenettelyn hyvinä puolina mainitaan sen yksinkertaisuus ja tapa on helppo toteuttaa. Vyörytyksen huonona puolena on se, että vyörytys ei välttämättä toteuta aiheuttamisperustetta. Lisäksi vyörytysmenettely saattaa johtaa epätaloudelliseen toimintaan ja tukitoimintojen turhaan paisumiseen. (Raudasoja & Johansson 2009, 89; Tyni ym. 2009, 61–62).

4.3.3 Yleiskustannusmenettely

Yleiskustannuslisän avulla hallintokustannukset voidaan kohdistaa eri tehtäville ja edelleen eri tuotteille. Menettelyssä välilliset kustannukset kohdistetaan suoraan laskentakohteille yleiskustannuslisien avulla. Yleiskustannuslisän voidaan ajatella olevan hyvin karkea sovellus vyörytyksestä. Yleiskustannuslisän laskennassa kaikki yhteiset kustannukset lasketaan yhteen ja ne kohdistetaan yhtenä eränä ja yhtä laskentaperustetta käyttäen ydintoiminnoille. Käytettäessä kustannusten kohdistamisessa välittömiä ja välillisiä kustannuksia kyseessä on lisäyslaskenta, jolloin välilliset kustannukset kohdistetaan laskentakohteelle yleiskustannuslisän avulla. Toimintoperusteisessa lisäyslaskennassa puolestaan kustannukset kohdistetaan toimintojen avulla. Yleiskustannuslisän jakoperusteen ei välttämättä tarvitse olla sama kaikilla kustannuspaikoilla, vaan voidaan käyttää kustannuspaikalla kulloinkin parhaiten kustannusten ja suoritusten välistä yhteyttä kuvaavaa jakoperustetta. (Raudasoja & Johansson 2009, 88; Tyni ym. 2009, 61, 145).

4.4 Tasapainotettu tulostittaristo

Voimakas toimintaympäristön muutos on pakottanut myös kunnat kiinnittämään huomiota pitkän aikavälin menestystekijöihin. Tasapainotettu tulostittaristo on yksi käytökelpoinen tapa kuntien tulosarvioinnin kehittämisen hahmottamiseen. Tasapainotetun mittariston käsite tulee englanninkielisestä termistä Balanced Scorecard (BSC). Käsite on myös suomennettu menestystekijämittaristoksi ja tulostkortiksi. Tuloksellisuuden mittaamisen perusidea on, että taloudellisten mittareiden rinnalle nostetaan laadullisia ja inhimillisen pääoman kehitystä kuvaavia mittareita. (Kuntaliitto 2005; Lumijärvi 2002, 9).

Tasapainotettu mittaristo yhdistää taloudellisen, asiakas, organisaation sisäisen tehokkuuden sekä innovointi- ja oppimisnäkökulman. Kuntien tuloksellisuusajattelussa keskeisintä on mahdollisimman vaikuttavien palvelujen kustannustietoinen tuottaminen. Julkiselle sektorille sovitussa tasapainotetun mittaamisen mallissa tuloksellisuuden näkökulmasta seurattavia ja mitattavia alueita ovat:

- palvelujen vaikuttavuus, riittävyys ja kohdentuvuus sekä olennaiset kerrannaisvaikutukset

- palvelujen laatu, asiakkaiden tyytyväisyys, palveluyksiköiden keskinäinen yhteistyö ja palvelujen saatavuus
- palveluprosessien sujuvuus, taloudellisuus ja tuottavuus sekä hallittavuus ja suunnitelmallisuus
- palveluhenkilöstön osaaminen, jaksaminen, innovatiivisuus sekä viihtyvyys. (Kuntaliitto 2005; Lumijärvi 2002, 13–14).

Kuviossa 3 on kuvattu ”balanced scorecard” malli, sovitettuna julkiseen toimintaympäristöön Lumijärven näkemyksen mukaisesti.



KUVIO 3. Kunnan tuloksellisuusarvioinnin perusnäkökulmat (Lumijärvi 1999).

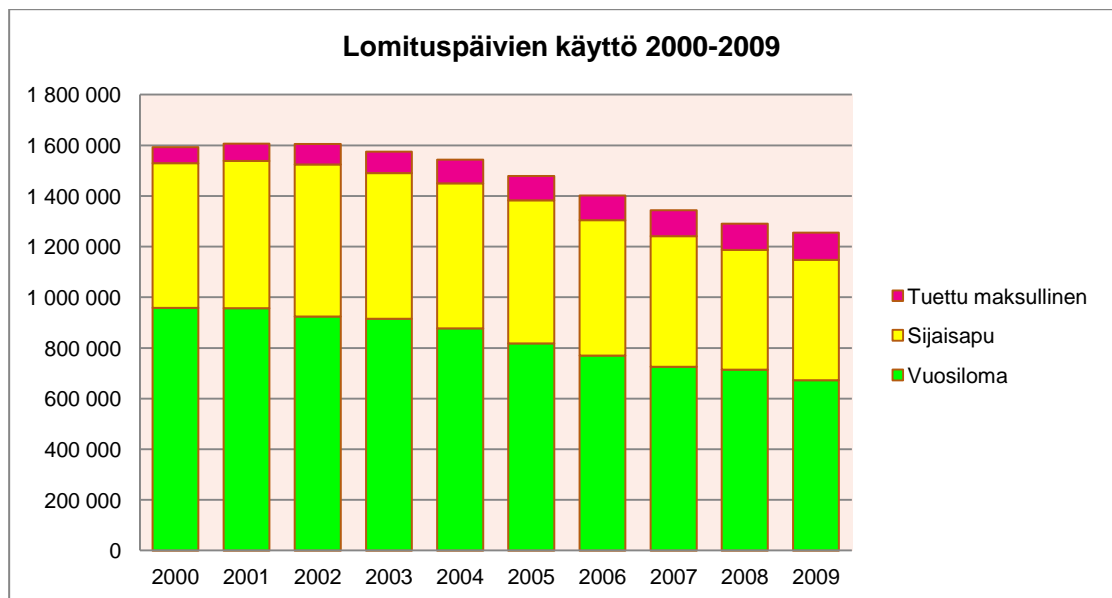
Melalla on käytössä paikallisyksiköiden käyttöön tarkoitettu tulokortti. Tulokortilla mitataan paikallisyksiköiden toimintaa vaikuttavuuden, asiakkuuden, henkilöstön sekä talouden ja tehokkuuden näkökulmista. Tulokortilla on kullekin osa-alueelle laadittu tavoitteet ja näille mittarit. Lomahallinnon tasapainotettu tulokortti on syntynyt lomitushallinnon kehityshankkeen MAKE:n tuloksena. Hankkeen tavoitteena oli lomituspalveluiden laadun ja tuottavuuden parantaminen sekä lomituspalveluiden hallinnoinnin kehittäminen. Yhtenäisen mittariston laatiminen nähtiin tärkeäksi valtakunnalliseksi tavoitteeksi, jotta lomituspalvelut voidaan tuottaa laadukkaasti ja tasa-arvoisesti sekä lomitushenkilöstön että lomitettavien maatalousyrittäjien kannalta. (Lahin 2006, 1-4).

5 HALLINTORAHA

Lomitustoiminnasta aiheutuvat kustannukset jaetaan paikallishallintokustannuksiin ja valtion korvaukseen oikeuttaviin lomituskustannuksiin. Hallintorahasta puhuttaessa tarkoitetaan paikallishallintokustannuksia. Paikallishallinnosta aiheutuvien kustannuksien korvaamisesta säädetään maatalousyrittäjien lomituspäivälaissa. Paikallishallintotehtävien hoitamisesta maksetaan vuosittain kohtuullinen korvaus valtion varoista toimeksiantosopimuksen tehneille kunnilla ja eläkelaitokselle. Paikallisyksikölle maksettavan korvauksen suuruus määräytyy paikallisyksikön toimialueella sijaitsevilla kunnissa lomitettujen päivien määrän perusteella. Hallintorahan määräytymisessä otetaan huomioon edellistä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden lomitettut päivät. (Maatalousyrittäjien lomituspäivälaki L 1996/1231 § 32–33).

Lomituspäivien määrän kehitys vaikuttaa nykyisen lainsäädännön mukaisesti oleellisesti lomahallinnon käytettävissä olevaan hallintorahan määrään. Alla olevassa taulukossa on kuvattu lomituspäivien kehitys 2000-luvulla (Lahin 2012).

TAULUKKO 3. Lomituspäivien käyttö 2000–2009

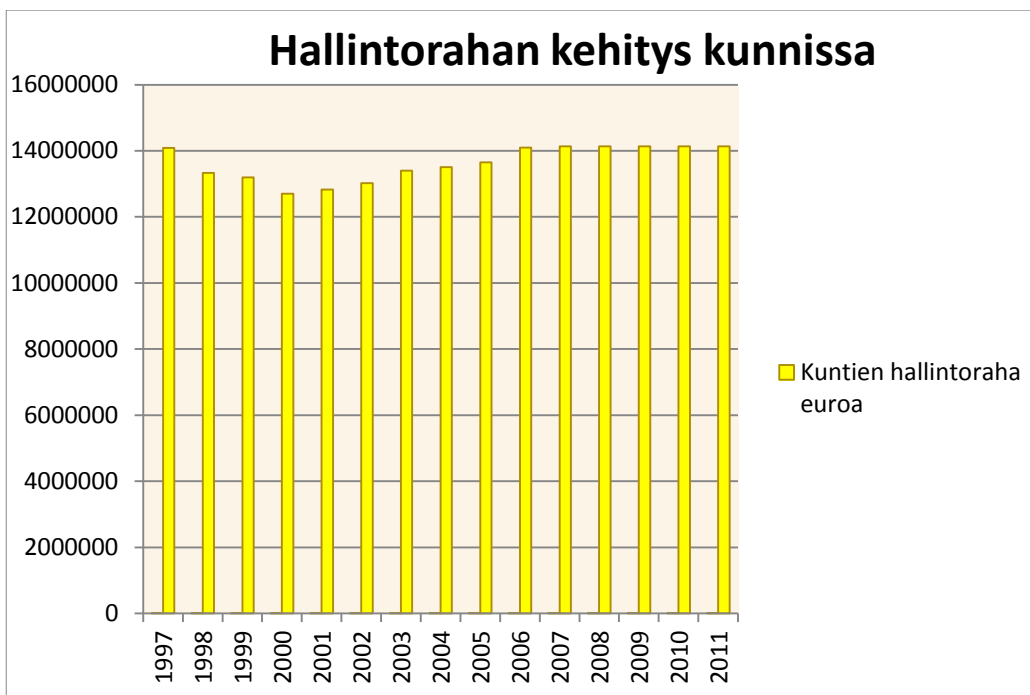


Melan kautta kulkee vuosittain yli miljardi euroa maatalousyrittäjien ja eläkeläisten etuuksina, joista maatalouslomituspäivälaisten osuus on 210 miljoonaa euroa. Valtion osuus rahoituksesta on 75 %. Vuosina 2010–2012 valtion talousarvioesityksessä on maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspäivälaisten hallintomenoihin myönnetty

16 140 000 euron kiinteä määräraha. Vuoden 2012 määrärahasta arvioidaan käytettävän kuntien lomituspalveluiden hallintomenoihin 14 321 000 euroa. Lomituspalvelujen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset puolestaan korvataan kokonaisuudessaan valtion varoista. (Mela 2011; Valtion talousarvioesitys 2012).

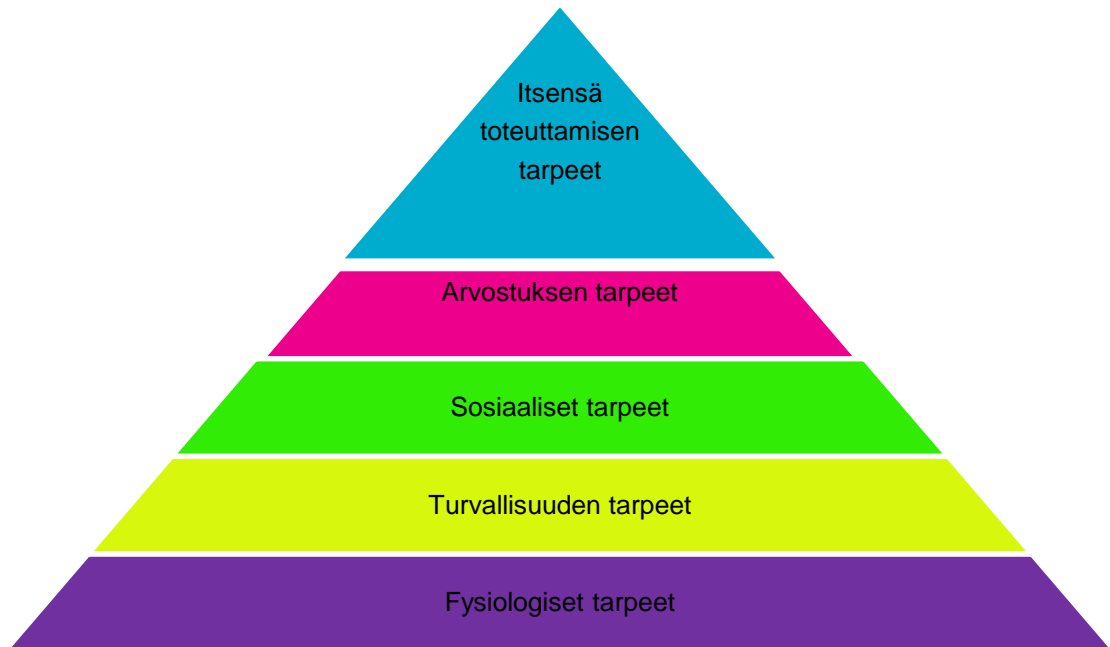
Hallintorahan määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena 2000-luvun puolesta välistä lähtien. Samalla ajanjaksolla lomituspäivien määrän kehitys on ollut kuitenkin päinvastainen. Alla oleva taulukko kuvaa hallintorahan kehitystä kunnissa. (Lahin 2012).

TAULUKKO 4. Hallintorahan kehitys kunnissa vuosina 1997–2011



6 ARVOSTUS ORGANISAATIOSSA

Arvostus on mitä suurimmassa määrin tunne. Erään määritelmän mukaan arvostus on tapahtuma, jossa muodostuu käsitys hyvän ja pahan välillä tai arvokkaan ja arvottoman asian tai ilmiön välillä. Johtamiskirjallisuudessa arvostusta lähestytään usein Maslow'n tarvehierarkian näkökulmasta. Maslow'n tarvehierarkian mukaan arvostuksen tarpeisiin kuuluvat itsekunnioitus, itsenäisyys, kiitoksen saaminen, tunnustus, asema, saavutukset sekä muiden antama arvostus ja kunnioitus (Lämsä & Hautala 2005, 82).



KUVIO 4. Maslow'n (1954) tarvehierarkia.

Keinoja arvostuksen tarpeen tyydyttämiseen työssä ovat tavoitteiden ja niiden saavuttamisen arviointi, palautekäytännöt, palkitseminen ja kehityskeskustelut (Lämsä & Hautala 2005, 82).

Työntekijä tarvitsee työyhteisön arvostusta itsearvostuksensa tueksi. Ammatillinen itsetunto kasvaa työntekijän tuntiessa, että hänen työpanoksellaan on merkitystä työyhteisölle tai asiakkaille. Arvostuksen lähtökohtana on, että osaamme ja haluamme tunnistaa jokaisen vahvuudet. Näkemällä nämä toistemme vahvuudet tunnistamme työyhteisössä olevan sosiaalisen pääoman voimavaran. Vahva yhteenkuuluvuuden tunne työyhteisössä tukee tunnetta yhteisestä hyvästä ja tästä tulee kollektiivisen

itsearvostuksen lähde. Yksilö voi tuntea ylpeyttä kuullessaan ja ollessaan osa tällaista työyhteisöä. Työyhteisössä arvostus on tasavertaisuutta, ihmisarvoista kohtelua, hyvinvoinnista huolehtimista, arvostavaa vuorovaikutusta, kohteliasta ja huomaavaista käyttäytymistä sekä kuuntelemista. (Lundell 2008, 126–133).

Palkitseminen organisaatiossa viestittää siitä, mitä ja keitä organisaatiossa todellisuudessa arvostetaan. Palkitseminen kertoo siitä, millaisia kykyjä ja suorituksia sekä millaista käyttäytymistä organisaatiossa arvostetaan. Palkitsemiseksi voidaan käsittää kaikki ne toimenpiteet, jotka työntekijät kokevat palkitsemiseksi. Palkitsemisjärjestelmä koostuu sekä aineellisista että aineettomista palkitsemistavoista. Aineellisia palkitsemiskeinoja ovat esimerkiksi palkka, työsuhte-edut ja erilaiset palkkiot. Aineettomia palkitsemiskeinoja voivat olla muun muassa mielenkiintoiset työtehtävät, kouluttautumis- ja kehittymismahdollisuudet, turvattu työsuhte ja lakisääteistä paremmat työterveyshuollonpalvelut. Näiden lisäksi myös erilaiset symboliset palkitsemistavat voivat olla osa palkitsemisjärjestelmän kokonaisuutta. Esimerkkinä mainittakoon erilaiset huomionosoitukset. (Lundell 2008, 140–141).

Kari Lindströmin mallin mukaan terveen organisaation ominaisuuksiin kuuluvat työntekijöiden arvostus, esimiestyö ja johtamiskäytännöt, työn hallintamahdollisuuksien ja työn vaatimusten tasapaino, muutosten johtaminen, innovatiivinen ilmapiiri ja jatkuva käytäntöjen kehittämiskulttuuri, työn ja muun elämän tasapaino sekä tietoisuus moninaisuuden rikastavasta merkityksestä organisaatiossa (Suonsivu 2011, 107).

7 HALLINTORAHAKYSELYN TOTEUTTAMINEN

Seitsemännessä luvussa keskitytään kuvaamaan hallintorahatutkimuksen tavoitteita, tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmän valintaa sekä aineistolle suoritettua analysointia. Luvussa selostetaan tutkimuksen eteneminen.

Hallintorahakyselyn tarkoituksena oli avata syitä siihen, miksi paikallisyksiköistä tuleva palaute hallintorahan riittävydestä oli ristiriitaista. Löytyisikö kyselyn pohjalta saaduista vastauksista mahdollisia syitä siihen, että hallintoraha koettiin osassa paikallisyksiköistä riittämättömäksi. Toisesta näkökulmasta asiaa lähestyttynä, avautuisiko vastauksista mahdollisia käytössä olevia hyviä käytänteitä, joita voisi soveltaa myös valtakunnallisesti.

7.1 Tutkimusmenetelmät

Kvantitatiivinen eli määrällinen ja kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus voidaan nähdä toisiaan täydentävinä lähestymistapoina eikä niinkään toisiaan poissulkevinä kilpailuvina suuntauksina. Kvantitatiivisen tutkimuksen sanotaan käsittelevän numeroita ja kvalitatiivisen merkityksiä, mutta suuntauksia ei sinänsä pidä asettaa toistensa vastakohdiksi. Ne ovat tutkimuksen erilaisia lähestymistapoja, joita on vaikea tarkkarajaisesti erottaa toisistaan. Numerot ja merkitykset ovat vastavuoroisesti riippuvaisia toisistaan. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 126–128).

Hallintorahakysely sisälsi sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia kysymyksiä. Tutkimusmenetelmien yhdistämisen avulla uskottiin saatavan paremmin selville mistä tutkimuskysymyksen ongelmassa on pohjimmiltaan kysymys. Pelkkien rahamäärien kysyminen olisi antanut vastauksen kysymykseen mihin raha tosiasiassa kuluu, mutta ei olisi todennäköisesti avannut ymmärrystä taustalla vaikuttaviin syihin rahan käytöstä.

7.2 Tutkimusaineiston keruu ja aineiston analysointi

Kyselytutkimuksen kysymykset suunniteltiin yhdessä toimeksiantajan Melan edustajien kanssa. Kysymysten asettelussa päädyttiin nostamaan esille tutkimusongelman

kannalta keskeisiä teemoja. Kyselylomake sisälsi sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia kysymyksiä. Varsinaisten rahamäärien lisäksi haluttiin tietää paikallisyksiköissä käytössä olevia käytänteitä, joiden arveltiin olevan tulleen palautteen perusteella hallintorahan riittämättömyyden tai riittävyyden taustalla. Euromääräisten kysymysten kohdalla päädyttiin käyttämään samantyyppistä runkoa, joka on lomituspalvelukustannusten valtionkorvausselvityksessä. Tämän lähestymistavan ajateltiin olevan vastaajien kannalta selkein hahmottaa.

Hallintorahakysely jakaantui neljään osioon. Ensimmäisessä osiossa kysyttiin taustatietoja paikallisyksiköstä. Näistä tiedoista uskottiin olevan hyötyä suoritettaessa vertailua paikallisyksiköiden kesken. Kyselyn toinen osio koski konkreettisesti hallintorahan käyttöä. Tässä osassa kysyttiin pelkästään euromääräisiä lukuja käyttäen pohjana valtionkorvausselvityksen runkoa. Osion tarkoituksena oli selvittää mihin hallintoraha paikallisyksiköissä tosiasiaassa kuluu. Kolmannen osion tarkoituksena oli selvittää millä tavoin paikallisyksiköissä on järjestetty palkanlaskenta- ja laskutusprosessi sekä päivystysjärjestelmä ja onko edellä mainittujen toimintojen järjestämistavalla merkitystä hallintorahan riittävyyteen. Samassa osiossa kysyttiin myös kuntien hallintokustannusten kohdistamiseen liittyviä kustannuksia ja kohdistamisen perusteita. Viimeisen osion kysymykset liittyivät paikallisyksiköiden käytännön toimenpiteisiin hallintorahan riittävyyden turvaamiseksi. Näillä kysymyksillä haluttiin selvittää millä tavoin hallintorahan määrä on vaikuttanut paikallisyksiköiden kykyyn vastata toimeksiantosopimuksen asettamiin velvoitteisiin. Lisäksi kysyttiin paikallisyksiköiden näkemyksiä hallintorahan riittävyyden nykytilasta sekä kehittämis ehdotuksia hallintorahan jakoperusteita koskien. Näiden lisäksi haluttiin tietää arvostetaanko lomitustoimintaa hallinnoivissa kunnissa ja millä tavoin arvostukseen liitettävät tunnusmerkistöt näytettyvät paikallisyksiköiden päivittäisessä toiminnassa.

Hallintorahakysely suoritettiin huhti-toukokuun vaihteessa 2011 kaikille kyseisenä vuonna hallinnoiville kunnille sähköisesti lukuun ottamatta ruotsinkielisiä paikallisyksiköitä, joihin laitettiin kysely paperisena ruotsinkielisenä versiona. Suoritettava kysely esiteltiin ennakkoon vastaajille lomahallinnon hallintohenkilöille järjestetyillä koulutuspäivillä. Ratkaisuun päädyttiin, koska haluttiin vastaajien ymmärtävän, että kyselyyn vastaaminen olisi ensiarvoisen tärkeää ja mitä tutkimuksella tavoiteltiin. Kysely laitettiin paikallisyksiköihin Melan kautta, koska arveltiin vastausmäärän olevan näin parempi. Kyselyn mukaan oheistettiin saatekirje, jossa kerrottiin mistä kyselyssä on kyse ja mihin tarkoitukseen tietoja kerätään. Euromääräiset kysymykset kyselyssä koskivat vuotta 2010, jolloin hallinnoivia kuntia oli huomattavasti enemmän kuin

vuonna 2011. Nämä niin kutsut toisiin yksiköihin yhdistyneet paikallisyksiköt jätettiin kyselyn piiristä tietoisesti pois, koska ajateltiin, että hallintorahan käytön kannalta oleellisinta on nykyisyys, ei niinkään menneisyys.

Alkuperäisen aikataulun mukaisesti kysely sulkeutui 6.5.2011. Tuolloin vastanneita paikallisyksikköjä oli 38, joten vastausprosentiksi muodostui 81 %. Hallintorahakyselyn alustavia tuloksia käytiin läpi Melalla järjestetyssä vastuuhenkilöiden seminaarissa 23.5.2011. Kommenttipuheenvuorossaan hallitusneuvos Riitta Kuusisto sosiaali- ja terveysministeriöistä toi esille toiveen, jotta kysely avattaisiin uudelleen ja loputkin paikallisyksiköt vastaisivat siihen. Kysely avattiin uudelleen ja tämän jälkeen vastanneita paikallisyksikköjä oli 43. Lopulliseksi vastausprosentiksi muodostui 91 %.

Tutkimusprosessi eteni saatuihin vastauksiin huolellisesti tutustumalla ja analysoimalla vastauksia. Laadullisen analyysin tarkoituksena on avata näkökulmia aineistoon niin, ettei mitään olennaista katoa vaan päinvastoin aineiston informaatioarvoa pyritään kasvattamaan. Analyysin tarkoituksena on avata tutkijalle, mitä saadut vastaukset tarkoittavat käytännössä. Analyysi tarkoittaa aineiston lukemista, tekstimateriaalin järjestelyä, sisällön ja/tai rakenteiden erittelyä, jäsentämistä ja pohtimista. Analyysivaiheessa selviää, minkälaisia vastauksia ongelmiin on saatu. Joskus käy jopa niin, että selviää kuinka ongelmat oikeastaan olisi pitänyt asettaa. Aineiston sisällön jäsentäminen kvantifioinnin ja teemoittelun kautta eivät ole tutkimustuloksia, vaan välietappeja. Analyysi ja tulkinta muodostavat tutkimustulokset yhdessä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 209; Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006, 2009).

Varsin pian aineistoon tutustumisen alussa selvisi, että vastauksista ei saisi irti järkeviä euromääräisiä lukuja kustannusten osalta. Kävi ilmi, että eri kunnissa asioita kirjaan kirjanpitoon eri tavalla tai vastaajat eivät ole kirjanneet lukuja niin kuin kysymyksen asettelussa ajateltiin ja näin ollen vertailujen suorittaminen euromääräisten lukujen kesken ei antaisi totuudenmukaista kuvaa vallitsevasta todellisuudesta. Toinen ongelma, johon törmäsin kysytyjen lukujen osalta, oli se, että vastaajat olivat jättäneet vastaamatta osaan kysymyksistä eli kysytyt tiedot oli annettu vajavaisesti. Tästä syystä vertailulukuja ei voitu annetuista tiedoista laskea. Esimerkkeinä mainittakoon, että kysytyjä hallintohenkilökunnan henkilötyövuosia ei ollut ilmoitettu, joten ei voitu laskea luotettavasti henkilöstömenojen suhteellista osuutta hallintomenoista kaikkien vastaajien osalta.

Kyselyn tulokset tullaan esittämään yksittäisten vastaajien vastausten kohdalla merkinnällä (V ja numero). Näin turvataan kyselyn luottamuksellisuus ja kyselyyn vastaajien anonyymius.

7.3 Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuuden ensimmäinen edellytys on, että se on tehty tieteelliselle tutkimukselle asetettujen kriteerien mukaisesti. Validiteetti ja reliabiliteetti ovat mittauksen luotettavuutta kuvaavia käsitteitä. (Heikkilä 2001, 185).

Validiteetti eli tutkimuksen pätevyys tarkoittaa tutkimusmenetelmän tai mittarin kykyä mitata sitä mitä tutkimuksessa ollaan selvittämässä. Mittarien ja menetelmien tulisi vastata todellisuutta, jota tutkija kuvittelee tutkivansa, joskaan aina ei näin käy. Kysyttyihin kysymyksiin voidaan saada vastauksia, mutta vastaajat ovat käsittäneet kysymykset toisin kuin tutkija on ajatellut. Tällöin tutkijan tulee muuttaa ajattelumalliaan alkuperäisestä, jotta saatuja tuloksia voidaan pitää tosina ja pätevinä. Validilla mittarilla mitattuja tuloksia voidaan pitää keskimäärin oikeina. (Heikkilä 2001, 29; Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 216–217).

Tutkimuksen luotettavuudella eli reliabiliteetilla tarkoitetaan tulosten tarkkuutta. Määrällisessä tutkimuksessa luotettavuuden katsotaan tarkoittavan sitä, ettei tuloksissa ole sattumanvaraisuuksia. Tutkimuksen luotettavuus on myös mittaustulosten toistettavuutta. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2005, 216–217).

Kriittinen ja arvioiva työasenne on keino, jolla tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä eli toisin sanoen uskottavuutta ja vakuuttavuutta voidaan parantaa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa arviointi on kokonaisvaltaista kriittistä tarkastelua. Tutkimusprosessia on hyvä tarkastella huolellisesti ja kirjoittaa auki tekijät, jotka ovat vaikuttaneet tutkijan näkemyksen mukaan tutkimuksen kulkuun ja tuloksiin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009).

Hallintorahakysely osoitettiin kaikille lomahallinnon paikallisyksiköille. Vastausprosentti kyselyyn on erinomainen, joten aineistoa voidaan pitää kattavana. Vastauksensa kyselyyn antoi 91 % paikallisyksiköistä. Raporttiin kirjattuja tuloksia voidaan pitää luotettavina ja voidaan katsoa vastaavan tutkittavana olevaa ilmiötä. Tuloksien raportoinnista on pääsääntöisesti jätetty ulkopuolelle euromääräisiä kustannuksia koskevat

tulokset. Näiltä osin tuloksia ei voinut pitää vertailukelpoisina ja luotettavina. Kaikkiin asetettuihin tutkimuskysymyksiin ei näin ollen saatu vastauksia, mutta tilanteeseen johtaneet syyt on kirjattu avoimesti raporttiin. Tutkimuksen tekijänä olen pyrkinyt kriittiseen ja arvioivaan työasenteeseen sekä rehelliseen tulkintaan aineiston antamista vastauksista.

8 TULOSTEN YHTEENVETO

8.1 Hallintorahan riittävyys

Puolet vastaajista oli sitä mieltä, ettei hallintoraha tule riittämään vuonna 2011 ja näiden lisäksi kuudesosa oli epävarmoja siitä, tuleeko hallintoraha riittämään vai ei. Kuviossa viisi kuvataan paikallisyksikön omaa arviota hallintorahan riittävydestä vuonna 2011.



KUVIO 5. Arvio hallintorahan riittävydestä vuonna 2011 ($n=43$)

Vastausten mukaan mikäli hallintoraha ei riitä, jää erotus pääsääntöisesti hallinnoivan kunnan maksettavaksi. Ainoastaan yhdessä tapauksessa hallintorahan ylitys jaetaan hallinnoitavaan alueeseen kuuluvien kaikkien kuntien kesken lomituspäivien suhteessa. Hallintorahan riittämättömyyteen reagoidaan toimintaa sopeuttamalla. Käytännön toimenpiteinä lomautuksen tai palkkattomien virka- ja työlomien pitämisen mainitsi viisi vastaajaa. Vastaajat kuvasivat asiaa esimerkiksi seuraavin tavoin

*”...otetaan palkattomia työ- ja virkavapaita...” (V1) ja
 ”...vapaaehtoisia palkattomia työlomia...” (V35).*

Sijaisten ja lisähenkilöstön palkkaamisesta säästetään yhdessätoista paikallisyksikössä. Tätä vastaajat kuvasivat seuraavasti

”...sijaisia ei palkata vaan vuosilomat ja lyhyet muut poissaolot sijaistetaan vakituisten hallinto henkilöstön kesken...” (V38) ja

”...koska hallintoraha ei riitä, niin työt joudutaan tekemään alimiehityksellä...” (V22).

Yksittäisiä vastauksia saivat työnjohdon lomitustyö, työtehtävien siirtäminen myöhemmäksi sekä hallinnon koulutuksista luopuminen.

Edelliseltä vuodelta säästävät hallintorahat eivät ole paikallisyksiköiden käytössä seuraavana vuonna. Vastanneista vain kolmessa paikallisyksikössä säästynyttä hallintorahaa voidaan käyttää seuraavana vuonna hallintomenoihin.

8.2 Asiat joista on jouduttu luopumaan hallintorahan riittämättömyyden vuoksi

Konkreettisesti luovutut asiat hallintorahan riittävyyden turvaamiseksi liittyvät pääsääntöisesti henkilöstön määrään ja asemaan. Vastanneista kolmetoista paikallisyksikköä mainitsi, että henkilöstön määrä on vedetty tiukalle. Vastaajat kuvasivat asiaa näin

”...Tarvittaisiin kipeästi lisätyövoimaa, että välttämättömät työt saataisiin kohtuudella hoidettua...” (V23) ja

”...myönsin poikkeuksellisesti lomitushjaajalle henkilökohtaisista syistä 4 kuukautta palkatonta työlomaa, eikä sille ajalle palkattu sijaista, koska sijaisen saamiseen ja opettamiseen olisi mennyt työaikaa, jota ei vaan ollut. Pidin myös itse KVTES mukaista osittaista hoitovapaata eli tein osa-aikaista päivää. Näistä ratkaisusta on aiheutunut työpaineita toisille niin paljon, että tänä vuonna meillä oli lomitushjaajan työuupumisesta johtunut sairausloma. Tällaisista virheistä pitää ottaa opiksi...” (V27) sekä

”...vastuuhenkilö tekee töitä kotona iltaisin ja viikonloppuisin ”talkoil-la”...” (V36).

Sijaisia eikä lisätyövoimaa voida palkata, vaikka työt niin vaatisivatkin. Vastauksissa asia tuli ilmi muun muassa seuraavasti

”... Työpäivää on venytetty, mutta sitäkään ei voi tehdä loputtomiin, muuten uupumus iskee...” (V41) ja

”...Henkilöstövajetta ei ole täytetty...” (V18).

Hallintohenkilöstöä on jouduttu myös vähentämään hallintorahan pienuuden vuoksi. Tätä asiaa kuvattiin vastauksissa esimerkiksi näin

”...Hallintohenkilökuntaa on sitä mukaan vähennetty, kun on näyttänyt, että rahat eivät riitä...” (V25) ja

”... Hallintohenkilöstöä ollaan jouduttu vähentämään rahan takia, ei siis töiden vähenemisen takia. Ja lomatoimiston henkilöstön työtaakkaa on vain lisätty...” (V30).

Kolmessa paikallisyksikössä johtavat lomittajat suorittavat lomitustyötä, jotta saataisiin hallintomenoihin säästöjä. Hallintohenkilöstön koulutuksesta on tingitty puolestaan kymmenessä paikallisyksikössä.

Hallintohenkilöstön palkkakehitystä ei ole voitu taata viidessä paikallisyksikössä hallintorahan vähyyden vuoksi. Tätä ongelmaa kuvattiin vastauksissa seuraavasti

”... Palkkatason tarkistukset ja harkinnanvaraiset lisät edellyttävät hallintorahan riittävyttä...” (V39) ja

”...palkankorotuksista...” (V36).

Näiden lisäksi työnohjaus- ja tilakäynneistä on tingitty kuudessa paikallisyksikössä. Vastajaat kuvasivat asiaa seuraavasti

”...Tilakäyntejä ei ole pystytty tekemään niin tiheästi kuin olisi ollut tarve...” (V26) ja

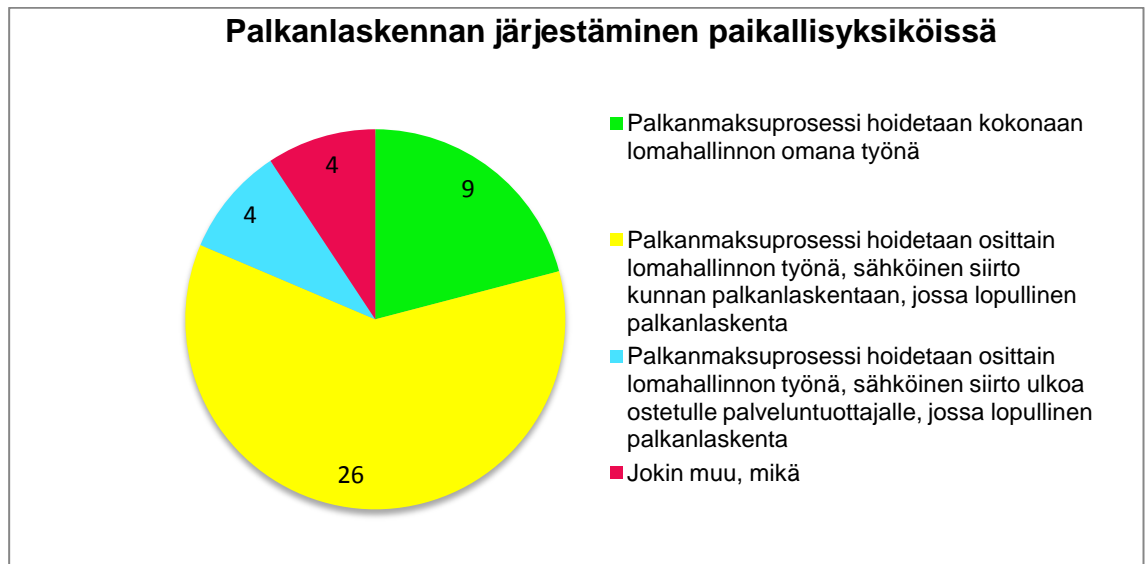
”...Tilakäyntejä vähentämällä...” (V13).

Kone ja laitehankinnoista on luovuttu viidessä paikallisyksikössä. Toistaiseksi mistään ei ole jouduttu luopumaan kolmessa paikallisyksikössä.

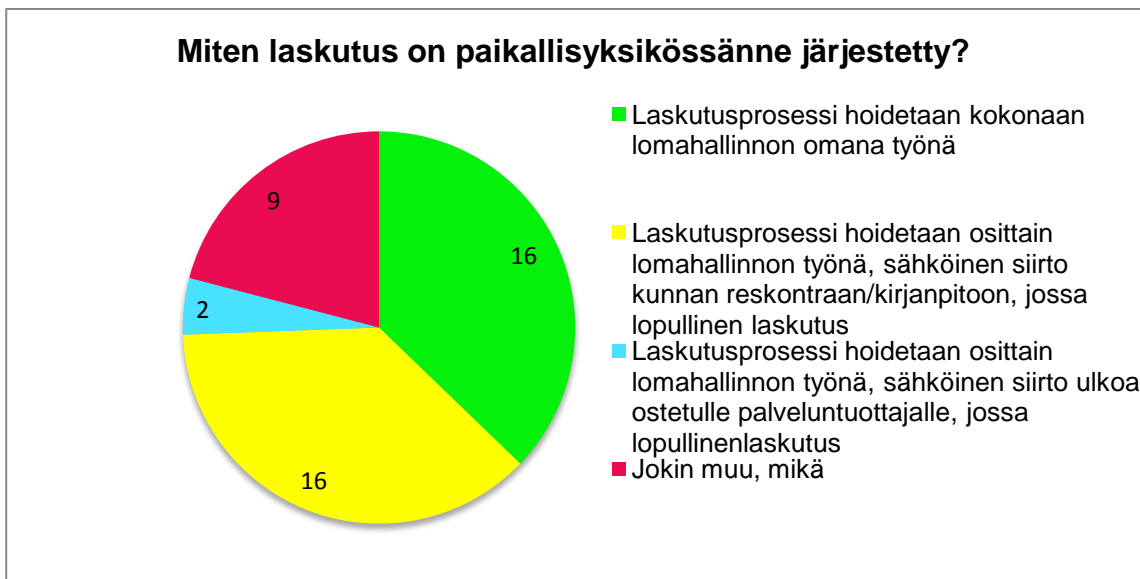
8.3 Palkanlaskennan ja laskutuksen järjestäminen paikallisyksiköissä

Palkanmaksu- ja laskutusprosessien järjestäminen paikallisyksiköissä on varsin kirjavaa. Järjestämistavan mukaan ei voida sanoa, mikä yhdistelmä olisi selkeästi kus-

tannustehokkain. Paikallisyksiköissä, joissa palkanlaskenta ja laskutus hoidetaan osittain omana työnä hallintoraha riittää seitsemässä paikallisyksikössä ja kuudessa puolestaan ei. Yksi vastaajista ei osannut sanoa, riittääkö hallintoraha vai ei. Yhdistelmässä, jossa sekä palkanmaksuprosessi että laskutus hoidetaan kokonaan lomahallinnon työnä hallintoraha riittää kahdessa yksikössä, mutta neljässä ei. Yksi vastaajista ei osannut sanoa riittääkö hallintoraha kustannuksiin. Yhdistelmät, joissa jompikumpi prosesseista on ulkoistettu, hallintoraha riittää vain yhdessä paikallisyksikössä ja neljässä ei. Kuviossa kuusi kuvataan palkanlaskennan järjestämistä paikallisyksiköissä ja kuviossa seitsemän puolestaan laskutusprosessin järjestämistä.



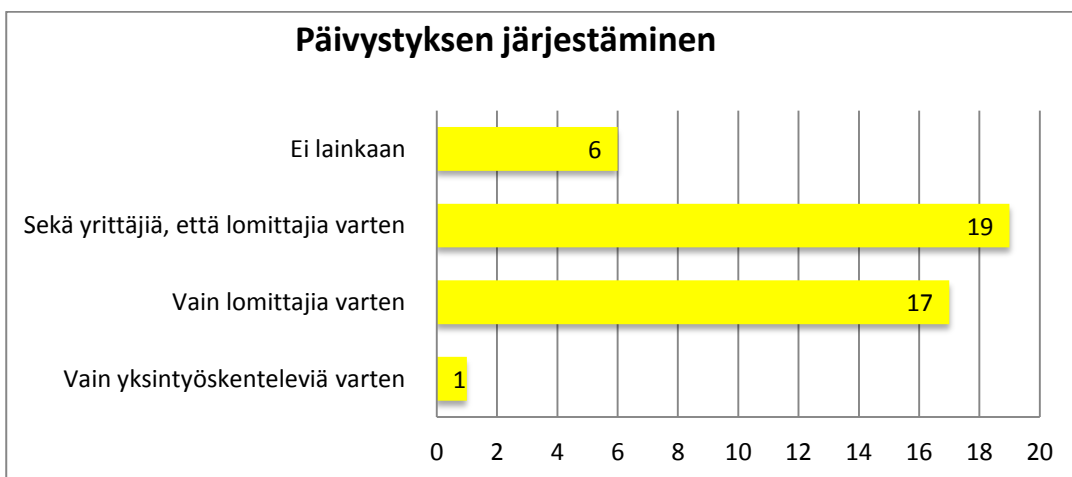
KUVIO 6. Palkanlaskennan järjestäminen paikallisyksiköissä ($n=43$)



KUVIO 7. Laskutuksen järjestäminen paikallisyksiköissä ($n=43$)

8.4 Päivystysjärjestelmä paikallisyksiköissä

Jonkinlainen päivystysjärjestelmä on käytössä 86 % paikallisyksiköistä. Päivystysjärjestelmän jakaantuminen eri vaihtoehtojen välillä käy ilmi alla olevasta kaaviosta.

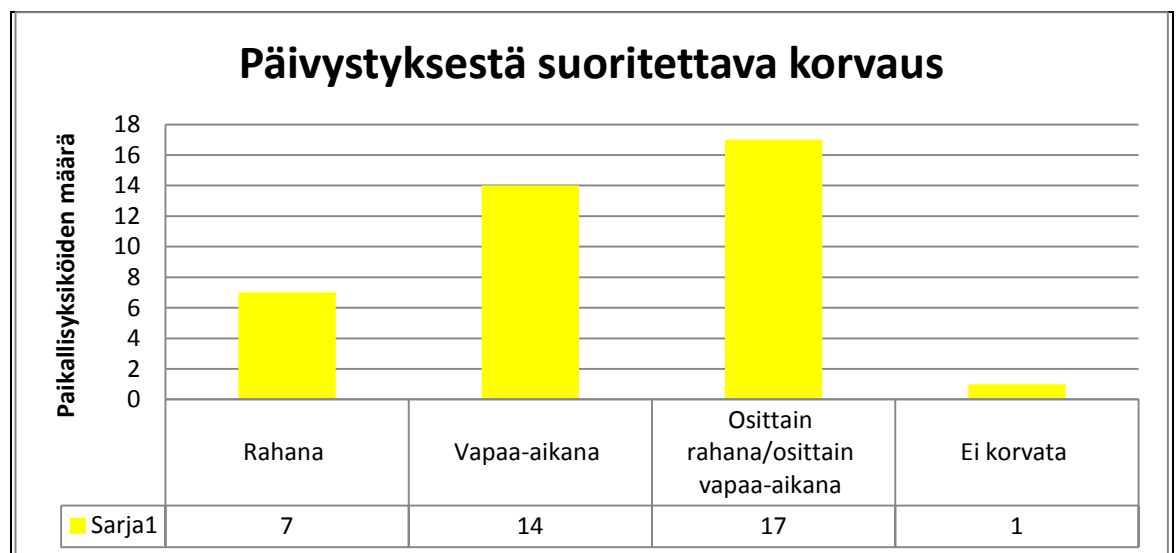


KUVIO 8. Päivystyksen järjestäminen paikallisyksiköissä ($n=43$)

Paikallisyksiköt, joissa päivystystä ei ole järjestetty lainkaan, hallintoraha ei riitä tästä huolimatta kahdessa yksikössä. Kolme yksikköä ei osannut sanoa riittäkö hallintora-

ha vai ei sekä yhdessä yksikössä hallintoraha riittää. Paikallisyksiköissä, joissa päivystys on järjestetty sekä lomittajia että yrittäjiä varten, hallintoraha ei tule riittämään kahdessatoista yksikössä. Yksi yksikkö ei osannut sanoa, että riittääkö hallintoraha vai ei. Kuusi yksikköä puolestaan ilmoittaa hallintorahan riittävän päivystyksestä huolimatta. Lomittajia varten järjestetyssä päivystyksessä arvio hallintorahan riittävyydestä jakaantuu niin, että seitsemän paikallisyksikköä arvioi hallintorahan riittävän ja seitsemän ei. Kolme ei osannut arvioida, riittääkö hallintoraha vai ei. Ainoastaan yhdessä yksikössä päivystys on järjestetty vain yksityöskenteleviä varten ja vastaaja arvio, ettei hallintoraha tule riittämään.

Päivystyksestä suoritettava täysin rahallinen korvaus on käytössä seitsemässä paikallisyksikössä. Näistä yksiköistä kolmessa hallintoraha tulee riittämään ja neljä vastaajaa puolestaan ilmoittaa, ettei hallintoraha riitä. Niissä paikallisyksiköissä joissa korvaus suoritetaan osittain vapaana ja osittain rahana, hallintoraha ei riitä kymmenessä tapauksessa ja viisi ilmoittaa rahan riittävän. Kaksi vastaajista ei osannut sanoa riittääkö, hallintoraha vai ei. Vapaa-aikaa korvauksena käyttävistä yksiköistä hallintoraha riittää neljässä yksikössä. Kuusi vastaajaa ilmoittaa, ettei hallintoraha tule riittämään. Kaksi vastaajista ei osannut sanoa riittääkö raha vai ei, vaikka päivystyskorvaus suoritetaan vapaa-aikana. Seuraavassa kaaviossa on kuvattu paikallisyksiköiden päivystyksestä suoritettavan korvauksen jakautuminen.



KUVIO 9. Päivystyksen järjestäminen paikallisyksiköissä ($n=39$)

8.5 Paikallisyksiköiden vyörytyskäytännöt

Vastanneista hieman alle puolessa paikallisyksiköistä kunta vyörytti kustannuksia lomahallinnolle. Niistä yksiköistä, joissa kustannuksia vyörytettiin, arvioi 11 yksikköä, ettei hallintoraha tule riittämään. Paikallisyksiköistä neljä ei osannut sanoa, riittääkö hallintoraha vai ei ja neljä puolestaan vastasi hallintorahan riittävän vyörytyksistä huolimatta. Vastanneissa paikallisyksiköissä kustannuksia vyörytettiin yhteensä 901 555 euron edestä. Keskiarvo vyörytyserän suuruudesta oli 45 077 euroa. Pienin vyörytettävä euromäärä oli 3 737 euroa ja suurin 174 572 euroa. Vyörytyserin suhteellinen osuus koko hallintorahan määrästä vaihteli 2-50 % välillä. Kunta ei vyöryttänyt keskitettyjä kustannuksia lainkaan 23 paikallisyksikössä.

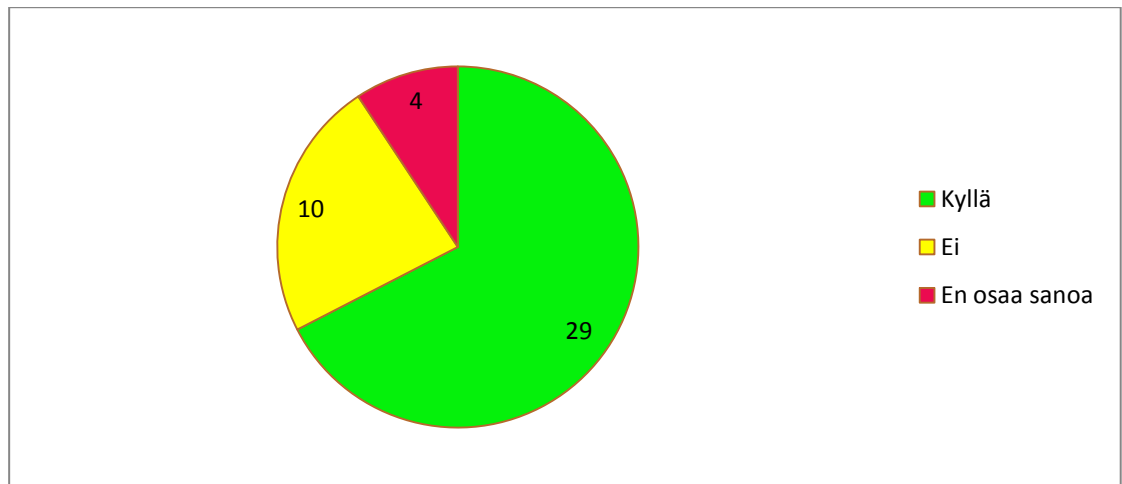
Vyörytyskäytäntöä käytetään yleisesti talous- ja henkilöstöhallinnon kustannuksissa. Näiden lisäksi vyörytettiin kustannuksia esimerkiksi arkistoinnista, siivouksesta, tilintarkastuksesta, puhelinvaihteesta, asiahallinnasta ja kehittämisspalveluista. Vyörytys suoritetaan pääsääntöisesti joko menojen tai henkilöstömäärän suhteessa.

8.6 Sisäiset erät

Vastausten mukaan 26 yksikössä käytetään sisäisen laskutuksen eriä. Sisäisen laskutuksen kautta hoidetaan pääsääntöisesti talous- ja palkkahallinnon kustannuksia. Muita sisäisen laskutuksen kautta hoidettavia eriä ovat muun muassa kopiointi- ja postituskulut, työterveyshuolto, puhelinvaihte ja sisäiset vuokrat. Sisäisiä eriä laskutettiin yhteensä 741 179 euroa, keskiarvon ollessa 28 506 euroa. Sisäisten erien suuruudessa on paikallisyksikköjen välisiä huomattavia eroja, pienimmän ollessa 376 euroa ja suurimman 231 730 euroa vuodessa. Paikallisyksiköistä, joissa kunnat laskuttavat sisäisiä eriä, 13 vastaajaa oli sitä mieltä, ettei hallintoraha tule riittämään. Yhdeksän vastaajaa puolestaan ilmoitti, että hallintoraha tulee riittämään sisäisistä eristä huolimatta ja neljä vastaajista ei osannut arvioida riittääkö hallintoraha vai ei. Sisäisiä eriä ei laskuttanut paikallisyksiköiltä lainkaan 17 kuntaa.

8.7 Hallintorahan jakoperusteen muuttaminen

Ylivoimaisesti suurin osa vastanneista oli sitä mieltä, että hallintorahan jakoperustetta tulisi muuttaa. Toisaalta vastauksista ilmenee, että osa on tyytyväinen nykyiseen järjestelmään. Vastausten jakauma ilmenee oheisesta kuviosta kymmenen.

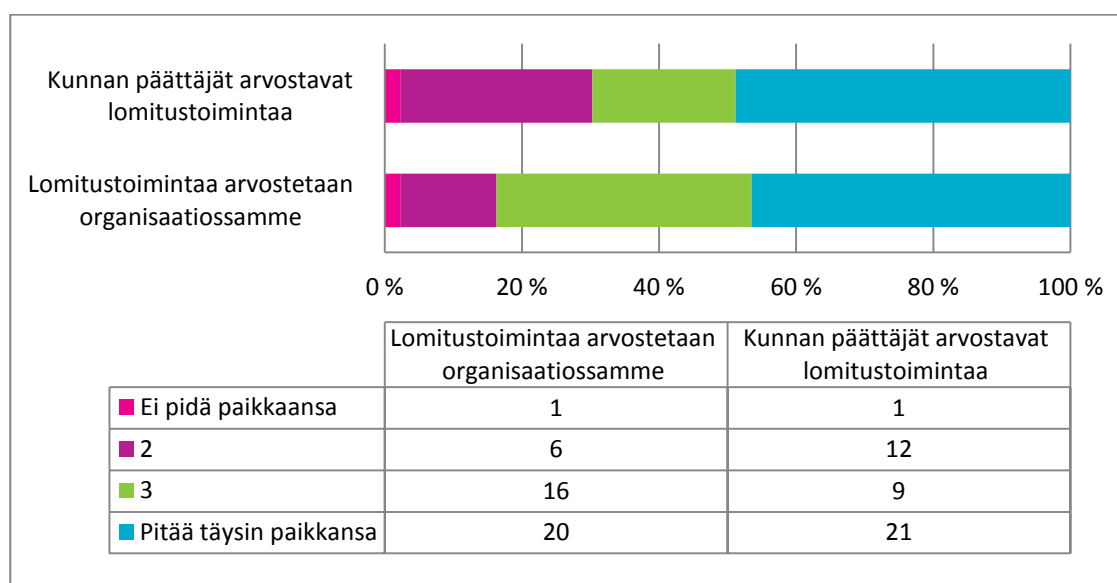


KUVIO 10. Hallintorahan jakoperusteen muuttaminen ($n=43$)

Hallintorahan jakoperusteen muuttamiseen ei aineistosta noussut yhtä selkeää muutosehdotusta. Hallintorahan määrän korostus päivää kohti nähtiin tärkeänä, mikäli entinen jakoperuste säilyy. Esityksiä tuli niin sanotun "erityishallintorahan" puolesta, jossa otettaisiin huomioon hoidettavan alueen laajuus, päivystysmenot, tulokortin tavoitteiden toteutuminen ja lomituspalveluiden laatukysymykset. Lisäksi vastausten mukaan hallintorahan laskennassa tulisi ottaa huomioon lomittajien koulutus-, opastus- ja perehdytyspäivät sekä täysin maksullisen lomituksen päivät. Vastauksissa oli myös useita mainintoja valtionkorvausselvitysmenettelyn puolesta ja rahojen korvausmerkityksestä lomahallinnon käyttöön. Näiden lisäksi toivottiin ohjeistusta kuntiin hallintorahan kohdentamisesta sekä vyörytyskäytännöistä. Muutamia mainintoja tuli myös jakoperusteesta, jossa huomioitaisiin alueen vuosilomaan oikeutettujen yrittäjien/tilojen määrä.

8.8 Lomatoimen arvostus

Vastausten perusteella paikallisyksiköissä koetaan heitä arvostettavan sekä organisaation sisällä että myös päättäjien keskuudessa. Kysymyksen vastausvaihtoehdot olivat asteikolla 1-4. Vaihtoehto 1 kuvasi, ettei lomitustoimintaa arvosteta ja 4, että lomitustoimintaa arvostetaan. Vaihtoehto 9 oli varattuna vastaukselle, en osaa sanoa. Kunnan päättäjien arvostuksen vastausten keskiarvoksi muodostui 3,16 ja organisaation arvostuksen vastausten keskiarvo oli puolestaan 3,28. Alla olevasta kuviosta näkyy vastausten jakaantuminen eri arvosanojen kesken.



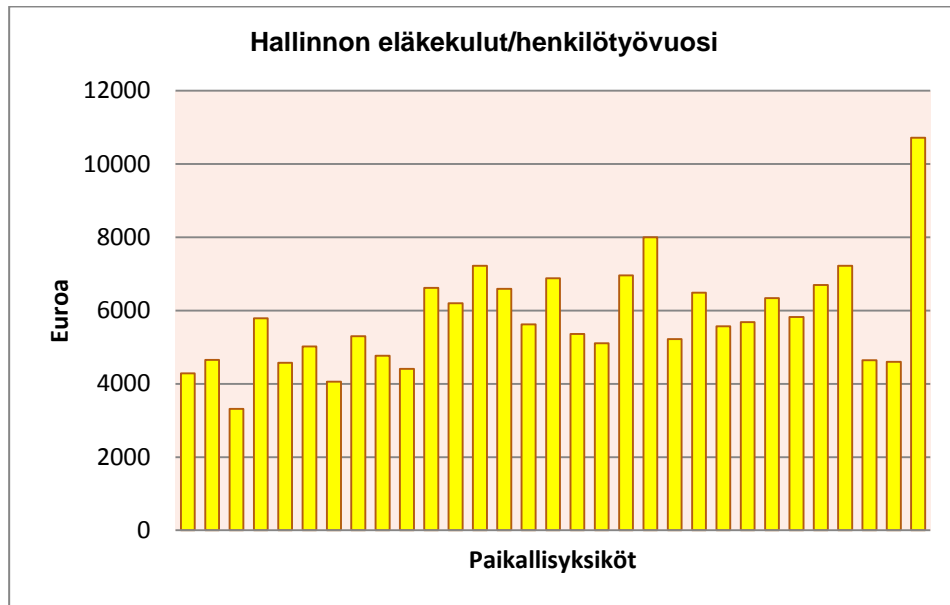
KUVIO 11. Lomitustoiminnan arvostus päättäjien ja organisaation keskuudessa ($n=43$)

8.9 Euroista laskettuja vertailulukuja

Kuten aikaisemmin tekstissä mainitsin, näiden vertailulukujen laskeminen tuloksista oli varsin haasteellista. Ylivoimaisesti suurin kuluerä paikallisyksiköissä on henkilöstömenot. Paikallisyksiköistä 29 oli vastannut kyselyyn niin, että henkilöstömenojen suhteellinen osuus oli laskettavissa. Keskimäärin hallintorahasta kului henkilöstömenoihin 82 %, mediaanin ollessa puolestaan 78,88 %. Alimmillaan hallintorahasta kului henkilöstömenoihin 65,28 %. Kolmessa paikallisyksikössä henkilöstökuluihin menee yli 100 % tuloista.

Vertailtaessa hallinnon eläkemenoja yksiköiden välillä vertailuun tarvittavan henkilöstötyövuosien määrän oli ilmoittanut 31 vastaajaa. Eläkekulujen keskiarvo oli 5799 euro-

ja, mutta vaihteluväli on varsin laaja. Suurimmillaan eläkekuluihin meni rahaa 10 720 euroa ja pienimmillään eläkekuluissa päästiin 3313 euron kustannuksilla. Pienimmän ja suurimman ero kustannuksen on yli kolminkertainen.



KUVIO 12. Hallinnon eläkekulut paikallisyksiköittäin vuonna 2010 ($n=31$)

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

Työn tavoitteena oli selvittää syitä siihen, miksi lomituksen paikallisyksiköistä tulee jatkuvasti viestiä lomituspalvelujen toimeenpanovastuussa olevalle Melalle hallintorahan riittämättömyydestä lomahallinnon toteuttamiseen kunnissa. Paikallisyksiköistä tulleen palautteen mukaan pääsääntöinen syy hallintorahan riittämättömyyteen oli kuntien kirjavat vyörytyskäytännöt. Tarkoituksena oli selvittää, käytetäänkö hallintoraha lomitushallinnon kustannuksiin ja toiminnan kehittämiseen, johon se on nimenomaisesti tarkoitettu. Toisaalta toivottiin löydettävän selittäviä tekijöitä, jotka olisi hyvä ottaa huomioon siinä vaiheessa, kun toimeksiantosopimuksia solmitaan Melan ja hallinnoivan kunnan välillä. Ilmeneekö tutkimustuloksista jotain sellaista, joka antaisi aiheutta muuttaa hallintorahan laskentaperustetta voimassaolevasta käytännöstä tai onko nykyisessä lainsäädännössä kohtia joita tulisi muuttaa, jotta hallinnoivat paikallisyksiköt olisivat tasavertaisemmassa asemassa?

9.1 Pohdintaa hallintorahan riittämättömyydestä

Tätä pohdintaosiota lukiessa on hyvä muistaa kaksi tulosten tulkintaa ohjaavaa periaatetta. Ensiksi lomitustoiminta ei ole kunnan perustehtävä vaan kunta on ottanut lomitustoiminnan hoidettavakseen toimeksiantosopimuksella. Kyseessä on tehtävä, joka lain mukaan kuuluisi toisen julkisyhteisön hoidettavaksi. Lähtökohtaisesti kunnan tulee saada täysi korvaus tällaisen, sille kuulumattoman tehtävän hoidosta. Toinen periaate liittyy kunnalliseen itsehallinto-oikeuteen. Perustuslain (121.3 §) mukaan kunnilla on verotusoikeus ja oikeus päättää omasta taloudestaan. Tämän lisäksi kuntalain säännös asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen (1 § 3 mom.) on yleinen kunnallishallinnon toiminta-ajatus, joka suuntaa toimintaa kaikissa kunnissa (Harjula & Prättälä 2007, 103).

Kustannusten vertaileminen paikallisyksiköiden välillä

Tutkimus osoitti, että kustannusten vertaileminen on paikallisyksikköjen välillä vaikeaa. Toimintatapoja on monia ja tutkimuksessa esitettyjen kysymysten pohjalta tällaista paikallisyksiköiden välistä tuloksellisuusvertailua on mahdotonta tehdä ja tässä toimintaympäristössä se tuskin lieneekään tarkoituksenmukaista. Tosiasia kuitenkin on, että paikallisyksiköt ovat varsin epätasa-arvoisessa asemassa esimerkiksi kuntien vyörytyskäytänteiden takia. Kustannuslaskenta on kuntien sisäistä laskentaa ja tätä

ohjaavaa lainsäädäntöä ei ole. Tulee kuitenkin huomioida, että kuntien vyörytyskäytänteet eivät pelkästään selitä hallintorahan riittävyyttä tai riittämättömyyttä. Pelkästään vertaamalla ulkoisia menoja, ei tämäkään vertailu anna totuudenmukaista kuvaa kokonaiskustannuksista. Hallinnoiva kunta on voinut tehdä päätöksen, että jotkut palvelut, esimerkiksi palkanlaskenta ulkoistetaan. Nämä kustannukset näkyvät paikallisyksikön ulkoisissa menoissa, mutta kyseisiä kustannuksia ei ole puolestaan vyörytettävissä erissä. Niissä kunnissa, joissa tehtävät hoidetaan kunnan sisäisesti, kustannukset näkyvät vyörytyserissä ja näin ollen ulkoisten menojen määrä on vastavasti pienempi. Mikäli halutaan selvittää lomitusten paikallisyksiköiden todelliset kustannukset, vaatisi se tarkempaa ulkoisten menojen arviointia. Menettelytapana voisi esimerkiksi olla samanlainen selvitys kuin Melalle tehtävä lomituspäalveluiden valtionkorvausselvitys kustannuksista. Selvitykseen tulisi liittää tarvittavat kuntien kirjanpidosta saatavat tulosteet. Näiden lisäksi tarvittaisiin tarkempi selvitys vyörytettävistä eristä, niiden perusteista sekä niihin sisältyvistä kustannuksista.

Lomatoimi osana kuntien taloutta

Tutkimuksen avoimissa vastauksissa esitettiin toiveita, että Melan tulisi ohjeistaa kuntia siitä, mitä kustannuksia kunta saa vyöryttää paikallisyksikön kustannuksiksi ja millaisia määriä voitaisiin pitää hyväksyttävänä vyörytyskustannuksina. Tällainen menettely ei liene mahdollinen, sillä tulee muistaa, että paikallisyksiköt ovat osa kuntaorganisaatiota solmitun toimeksiantosopimuksen nojalla. Tämä tarkoittaa, että lomituksen paikallisyksiköissä on noudatettava samoja sääntöjä kuin hallinnoivan kunnan muussakin toiminnassa.

Valtuuston päättämä talousarvio on sitova. Vastuuhenkilön tehtävään kuuluu vastuu paikallisyksikön kokonaistaloudesta niin tuotoista kuin kustannuksista. Kunnissa vastuuhenkilön talousvastuu on määritelty kunnan johtosäännössä, taloussäännössä tai muissa vastaavissa säännöissä ja ohjeissa. Tulee muistaa, että budjetoinnissa lomahallinnon määrärahaan otetaan mukaan vain sellaiset kustannukset, joihin voidaan itse omin päätöksin vaikuttaa. Yleisten hallintokustannusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että kohdistamisperusteista ainoastaan suoriteperusteisen etukäteishinnoitellun laskutuksen kustannukset voidaan sisällyttää talousarvioon. Vastuuhenkilön vastuu menoista koskee määrärahaa, joka sisältyy talousarvion käyttötalousosaan kyseisen toiminnan osalta.

Aiheuttamisperiaate on kustannuslaskennan järjestämisen johtava periaate. Aiheuttamisperiaate tarkoittaa sitä, että kullekin laskentakohteelle kohdistetaan kaikki ne kustannukset ja toisaalta vain ne kustannukset, jotka aiheutuvat tästä laskentakohteesta. Lomahallinnon osalta tulee hyväksyä se, että myös sille kohdistetaan kunnan yhteisiä hallintokustannuksia kussakin kunnassa vallitsevien periaatteiden mukaisesti. Hallintokustannusten kohdistamisessa eri hallintokunnille tulee noudattaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Asian tekee ongelmalliseksi se, että kunnat edellyttävät paikallisyksiköiden hallintorahan riittävän myös yhteisiin hallintokustannuksiin. Kyseinen ajatus tietysti sisältyy olettamana toimeksiantosopimuksen henkeen. Tästä syystä varsinaista toimintaa joudutaan supistamaan, jotta saatava hallintoraha riittäisi kaikkiin kustannuksiin. Tämä johtaa vääjäämättä lopputulemaan, että kunnille maksettavan hallintorahan määrä on liian pieni lomahallinnosta aiheutuviin kustannuksiin nähden.

Kuka maksaa ja kenen kustannuksia?

Hallintorahan arveli riittämättömäksi yli puolet kyselyyn vastanneista yksiköistä. Vastausten mukaan hallintorahan ylittävä osuus jää hallinnoivan kunnan maksettavaksi. Mielestäni tällainen menettely on toimeksiantosopimuksen nojalla hoidettavien tehtävien hengen vastainen. Erityisesti tämä hengen vastaisuus korostuu, koska enää ei ole yhtään paikallisyksikköä, joka hoitaisi vain yhden kunnan lomituspalveluja. Yksiköjen yhdistämisen seurauksena hallinnoiva kunta hoitaa usean muun kunnan lomituspalvelut toimeksiantosopimuksen nojalla. Onko oikeudenmukaista, että hallinnoivan kunnan kuntalaisen on kustannettava muiden kuntien kuntalaisten palveluja omista verovaroistaan? Ainoastaan yhdessä paikallisyksikössä on käytössä järjestelmä, jossa hallintorahan ylitys jaetaan hallinnoitavaan alueeseen kuuluvien kaikkien kuntien kesken lomituspäivien suhteessa. Tämä on varmasti oikeudenmukaisempi tapa. Perusongelmaa kyseinen menettely ei kuitenkaan poista. Kunnan kuuluisi saada täysi korvaus tehtävistä, joita se hoitaa toimeksiantosopimuksen nojalla.

Eläkemenot

Ylivoimaisesti suurin menoerä lomahallinnon kustannuksissa ovat henkilöstömenot. Keskimäärin kaikkiin henkilöstömenoihin paikallisyksiköiden hallintorahasta kuluu 82 %. Mielenkiintoisen yksityiskohdan henkilöstömenoissa muodostivat eläkekulut. Pienimmän ja suurimman eläkekulun ero kustannuksissa oli kolminkertainen. Kuntien eläkemaksut koostuvat palkkaperusteisesta maksusta, jonka maksuperuste on kun-

kin vuoden maksetut palkat. Näiden lisäksi Kuntien eläkevakuutus perii eläkeperusteisia vakuutusmaksuja, joita ovat eläkemenoperusteinen maksu ennen vuotta 2005 ansaituista maksussa olevista eläkkeistä sekä varhaiseläkemenoperusteista maksua lähinnä työkyvyttömyyseläkkeistä. Työelämässä saamani kokemuksen mukaan tiedän, että eläkeperusteisten maksujen käsittelyssä on hallinnon osalta käytössä kunnissa kahdenlaista tapaa. Hallinnoivat kunnat joko maksavat hallintorahastaan aikaisemmin hallinnoineille kunnille eläkeperusteiset maksut hallintohenkilöiden osalta ja osa kunnista taas ei. Nämä kaksi erilaista menettelytapaa ovat asettaneet paikallisyksiköt eriarvoiseen asemaan. Maatalouslomittajien osalta eläkeperusteisten maksujen osalta on sovittu, että aikaisemmin hallintoa hoitaneet kunnat voivat laskuttaa eläkeperusteiset maksut nykyisiltä hallinnoivilta yksiköiltä. Hallinnoivat yksiköt voivat lisätä nämä menot valtionkorvausselvitykseen ja saavat näin kustannuksiin täyden korvauksen. Hallinnon osalta kyseistä sopimusta ei ainakaan kaikissa tapauksissa ole tehty, eikä asiaa ole ohjeistettu suoraan missään. Kysyessäni Kuntien eläkevakuutuksesta, kuinka eläkeperusteisten maksujen osalta tulisi menetellä hallinnon tapauksessa, antoi johtaja Jarmo Helminen asiasta kirjallisen vastauksen (liite 1). Hänen näkemyksensä mukaan sopimuskuntien tulisi voida laskuttaa eläkeperusteiset maksut myös hallinnon osalta lomitusta hallinnoivalta kunnalta, etteivät maksut jää kuntien verovaroin kannettavaksi. Eläkemenoperusteisten maksujen osalta on hyvä huomioida, että maksujen määrä on voimakkaasti kasvanut viime vuosina ja tästä syystä olisi hyvä selvittää, riittääkö hallintorahan määrä kattamaan nousseet kustannukset.

Lomatoimen päivystys

Lomahallinnon päivystys kannattaisi ottaa tarkempaan pohdintaan mietittäessä yhteisiä keinoja hallintorahan riittävyyteen. Valtakunnalliset, yhteiset pelisäännöt asian suhteen asettaisivat paikallisyksiköt tasa-arvoisempaan asemaan nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Lomituspalvelulaki ei edellytä tällaista päivystyspalvelua yrittäjille, joten miksi siihen sitten on menty? Voitaishiinko ajatella, että jos tällainen palvelu yrittäjille järjestetään, se olisi maksullinen palvelu? Työlainsäädännön näkökulmasta työnantajan on oltava työntekijän tavoitettavissa työnteon aikana. Lomittajat eivät työskentele toimistotyöaikaan, tämä on työn luonteesta johtuva hyväksyttävä tosiasia. Työnjohdon työajan porrastaminen ja siirtyminen vuorotyöhön on varteenotettava vaihtoehto. Siirtyminen vuorotyöjärjestelmään vähentäisi päivystyksen luontoisen työn tarvetta. Valtakunnassa on myös menossa mielenkiintoisia kokeiluja päivystyksen ulkoistamisesta. Saatavia tuloksia kannattaa seurata mielenkiinnolla.

9.2 Ajatuksia hallintorahan jakoperusteen muuttamisesta

Tutkimuksen tuloksista ei noussut esille yhtä selkeää muutosesitystä hallintorahan jakoperusteiden muuttamisesta. Hallintorahan päiväkohtaisen määrän korotus nähtiin tärkeänä, mikäli entinen jakoperuste säilyy ja tälle ajattelulle näyttää olevan pohjaa. Valtionkorvausselvitysmenettelyn piiriin siirtyminen hallintorahankin osalta vaatisi käsittääkseni lomituspäätöslain muutoksen. Sosiaali- ja terveysministeriön budjetissa siirryttäisiin kiinteästä määrärahasta arviomäärärahaan. En usko, että tämä toimintatapa on realistinen nykyisessä taloustilanteessa. Mielestäni valtionkorvausselvitysmenettely myös sitoisi kunnan lomahallintoa kehittämistä toimintaa omista lähtökohdistaan ja ottamasta käyttöön hyviä omia käytänteitä, elleivät niistä aiheutuvat kustannukset satu olemaan valtionkorvaukseen hyväksyttäviä menoja.

Paikallisyksiköiden tulevaisuus

Toisinaan on myös väläytetty vaihtoehtoa, että Melan tulisi ottaa myös paikallistason hallinto hoidettavakseen. Tämä vaihtoehtohan on myös laissa mahdollistettu. Kyseisen vaihtoehdon vaikutusta lomahallinnosta aiheutuviin hallintokustannuksiin kannattaa selvittää tarkemmin. Asia ei ole aivan niin yksinkertainen kuin voisi kuvitella. Mikäli edellä mainittuun selvitykseen päätettäisiin ryhtyä, tarkastelutasona eivät voisi olla pelkästään tällä hetkellä hallintoon kuluvat ulkoiset menot. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon, että keskitettyjä, yhteisiä kustannuksia tulee jaettavaksi myös Melan hoitamassa paikallisyksikössä. Toimintaympäristön uudelleen rakentaminen ei ole ilmaista ja lyhyellä aikavälillä kustannukset tältä osin nousevat. Pitkällä aikavälillä toimintojen keskittäminen yhden hallinnoivan organisaation alle voisi tuoda kustannussäästöjä. Säästöjä voisi syntyä esimerkiksi tukipalvelujen kuten palkkahallinnon ja laskutuksen keskittämisellä. Todennäköisesti Melan hoitamat paikallisyksiköt voivat olla yksi visio tulevaisuudesta. Kyseiseen vaihtoehtoon päätyminen toisi vääjäämättä myös konkreettisia muutoksia jokaisen lomituspäätösluissa työskentelevän työsuhteen ehtoihin. Esimerkkeinä mainittakoon sovellettava työehtosopimus ja työntekijöiden eläkevakuutus. Toinen kehitystrendi, jolla kustannuksia pyritään ajamaan alemmas, on paikallisyksikköjen vähentäminen edelleen nykyisin vallitsevasta tilanteesta. Paikallisyksiköiden yhdistäminen tulee vääjäämättä jatkumaan.

Lomituspalveluiden laatukysymykset

Lomituspalveluiden laatukysymykset on myös hyvä nostaa tarkasteluun. Lomituspalveluiden tulee olla laadukkaita ja lomittajien ammattitaidolle asetetaan yhä enenevässä määrin vaatimuksia. Tällä hetkellä hallintorahassa ei oteta huomioon lomittajien koulutukseen, perehdytykseen ja opastukseen käytettyjä päiviä. Kuitenkin lomituspalvelulain uusi velvoite tilakohtaisista palvelusuunnitelmista tähtää siihen, että tiloille perehdytetään uusia lomittajia palvelun parantamiseksi. Näihin toimenpiteisiin käytetty työpäivät vaativat hallinnon panostusta samassa määrin ellei enemmänkin kuin hallintorahaan laskettavat vuosiloma-, sijaisapu- ja tuetun maksullisen päivät. Rahan määrän ongelmaa kyseisten päivien mukaanotto ei poista, ellei samalla koroteta hallintoon varatun kiinteän määrärahan määrää vaan samaa rahasummaa jaetaan vain suuremmalla määrällä päiviä. Itse näen asian niin, että palvelusuunnitelmat ovat keino parantaa lomituspalveluiden laadukkuutta ja ovat tästä näkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä toteuttaa. Mela on asettanut vuoden 2012 yhdeksi tulokortti tavoitteeksi, että palvelusuunnitelmat tehdään suunnitelman mukaisesti. Ongelmakohtaisesti muodostuu, että tätä lain muutosta eikä myöskään tulokortti tavoitetta, ei ole otettu huomioon mitenkään hallintorahan määrässä. Joskin palvelusuunnitelmista aiheutuvat matkakustannukset voidaan liittää lomituspalvelukustannuksina valtionkorvaukseen oikeuttavaksi menoksi, jää työajan osuus kustannuksista paikallisyksiköiden hallintorahaan kannettavaksi. Tutkimuksen tuloksista on kuitenkin luettavissa, että jo nykyisellään olevista velvoitteista on hallintorahan puitteissa vaikeaa selviytyä.

9.3 Lomatoimen arvostus organisaatiossa ja kuntapäättäjien keskuudessa

Ilahduttava havainto on, että lomahallinnon ihmiset kokevat heitä arvostettavan niin organisaation sisällä kuin kuntapäättäjien keskuudessa. Mielenkiintoiseksi havainnon tekee, että peilattaessa asiaa teoriaan näin ei pitäisi olla. Paikallisyksiköissä luovutut asiat hallintorahan riittämättömyyden vuoksi ovat juuri niitä asioita, joiden yleisen käsityksen mukaan pitäisi ilmaista arvostusta työyhteisössä.

Palkitseminen kokonaisuutena on yksi keino, joka viestittää organisaation arvostuksesta. Paikallisyksiköt kuitenkin ilmoittavat, että hallinto henkilöstön palkkakehitystä ei ole voitu taata, hallinto henkilöt pitävät vapaaehtoisia palkattomia ja ovat joskus jopa lomautettuina saadakseen hallintorahan riittämään. Hallinto henkilöstö työskentelee

ylikuormitettuna, koska sijaisten palkkaamiseen ei ole yksinkertaisesti varaa. Puhumattakaan siitä, että hallinnossa työskentelevät voisivat osallistua koulutuksiin. Siinä hän sitä on arvostuksen mittaa meille kaikille. Toisaalta ehkä arvostuksen tunne tulee meistä sisältä. Arvostuksen tunne kumpuaa ymmärryksestä, että lomahallinnossa työskentelevät kokevat tekevänsä merkityksellistä työtä maaseudun ja maanviljelijöiden jaksamisen hyväksi työskennellessään lomahallinnon palveluksessa. Työtehtävät ovat mielenkiintoisia, eikä yksikään päivä ole samanlainen.

9.4 Ajatuksia opinnäytetyöstä prosessina

Opinnäytetyön tekeminen on ollut mielenkiintoinen seikkailu lomahallinnon paikallisyksiköiden maailmassa nimenomaan talouden ja sitä ohjaavien säännösten näkökulmasta. Opinnäytetyöprosessin läpivieminen muuttuneiden työtehtävien ja muiden opintojen ohessa on ollut varsin haasteellista. Hallintorahaan liittyvien kysymysten pohtiminen syvällisesti on vaatinut paneutumista lainsäädäntöön ja muihin asiaa ohjaaviin säädöksiin. Perehtyminen on ollut aikaa vievää, mutta on samalla avannut ikkunan vallitsevaan todellisuuteen hallinnoivissa kunnissa. Hallintorahakyselystä ei saatu hyödynnettäviä tuloksia koskien kovia euromääräisiä lukuja, joita alun perin kyselyllä tavoiteltiin. Tältä osin siis tavoitteesta jäätii. Opinnäytetyön tulokset antavat kuitenkin muilta osin pohjaa asian jatkotyöstämiselle. Opinnäytetyön tuloksena ei löytynyt viitteitä hallintorahan väärinkäytöksistä kunnissa. Hallintokustannuksia voidaan vyöryttää myös lomahallintoon, eikä sitä mielestäni voida nykyisen lainsäädännön puitteissa kieltää. Vyöryttämisessä ei ole kyse hallintorahan väärin käytöstä. Käydyssä keskustelussa tulee muistaa, että kunnan taloushallinnolla on organisaatiossa oma tehtävänsä. Taloushallinnon tehtävänä on kohdistaa kunnan yhteiset hallintokustannukset kustannuspaikoille eli kaikille kustannuksille täytyy löytyä maksaja. Hallinnoivien kuntien hallintorahan määrä on vain yksinkertaisesti riittämätön kustannuksiin verrattuna. Kunnissa tulisi myös lopettaa vastuuhenkilöiden syyllistäminen asiasta, johon he eivät voi oikeasti toiminnallaan vaikuttaa. Vastuuhenkilöiden tulisi kuitenkin käydä aktiivista keskustelua kunnan taloushallinnon kanssa vyörytysperusteista ja niiden aiheuttamisperusteen oikeudenmukaisuudesta. Kenties tällainen keskustelu toisi yhteistä näkemystä hallintokustannusten kohdistamiseen.

Henkilökohtaisesti tämä prosessi on lisännyt omaa ymmärrystä lomitussjärjestelmän rahoituksesta ja kuntien taloushallinnosta sekä kustannuslaskennasta. Suuri huolenaiheeni on hallintohenkilöiden työssä jaksaminen paikallisyksiköissä. Vastauksista

tulee selkeästi ilmi, että työn kuormitus paikallisyksiköissä on vedetty äärimmilleen. Melan tulokorttitavoitteena henkilöstönäkökulmasta on henkilöstön työhyvinvoinnin ja työssä jaksamisen parantaminen. Hallintorahan nykytaso ei anna kuitenkaan edellytyksiä tilanteen korjaamiseen paikallisyksiköissä. Hallintorahajärjestelmän kehittämiseen on selkeästi tarvetta. Tämä opinnäytetyön tuloksia voidaan käyttää hallintokustannusten selvittämisen pohjatyönä. Hallintorahajärjestelmän kehittämistä varten tulisi perustaa työryhmä, joka pohtisi lomahallinnon tulevaisuutta kokonaisuutena, niin rahoituksen kuin organisoinninkin osalta.

LÄHTEET

Ahlsten, M. Mela. *Kysymys toimeksiantosopimuksen sisältöjen samankaltaisuudesta* [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Kirsi Väänänen. Lähetetty 16.1.2012 [viitattu 29.1.2012].

Harjula, H. & Prättälä, K. 2007. *Kuntalaki, tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum Media Oy

Harjula, H., Lundström, I., Kirvelä, T., Majoinen, K. & Myllyntaus, O. 2004. *Toimiva kunta*. Sipoo: Silverprint Oy.

Heikkilä, T. 2001. *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2005. *Tutki ja kirjoita*. 11. painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kuntaliitto. *The Balanced Scorecard - tasapainotettu mittaristo*. Kunnan.net www-sivusto [viitattu 18.3.2012]. Saatavissa: http://www.kuntatieto.fi/k_perussivu.asp?path=1;29;348;1027;1896;85186;1610

Kuntalaki L 1995/365. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 28.12.2011]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>.

Lahin, P. Mela. *Hallintorahasta* [sähköpostiviesti]. Vastaanottaja Kirsi Väänänen. Lähetetty 24.1.2012 [viitattu 29.1.2012].

Lahin, P. 2006. *Lomituspalveluiden laadun ja tuottavuuden parantaminen: Tasapainotettu tulokortti (BSC) johtamisen apuna*. Lopputyö.

Lumijärvi, I. 2002. *Tasapainotetun mittariston malli ja kunta-alan tuloksellisuusarviointi*. 5.painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Lundell, S. 2008. *Kateus työyhteisössä*. Tampere: Esa Print Oy.

Lämsä, A-M. & Hautala, T. 2005. *Organisaatiokäyttämisen perusteet*. 1.-2. painos. Helsinki: Edita Prima Oy.

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen www-sivusto [viitattu 27.12.2011]. Saatavissa: <http://www.mela.fi>.

Maatalousyrittäjien eläkelaki L 2006/1280. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 27.12.2011]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061280>.

Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki L 1996/1231. Finlex. Lainsäädäntö [viitattu 27.12.2011]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961231>.

Mela. *Lomitusopas 2005*. Sisäinen ohje lomahallinnon paikallisyksiköille. [viitattu 24.1.2012].

Raudasoja, K. & Johansson, M-L. 2009. *Esimies talouden johtajana julkishallinnossa*. Juva: WS Bookwell Oy.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2009. *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja*. Tampere [viitattu 30.12.2011]. Saatavissa: http://www.fsd.uta.fi/julkaisut/motv_pdf/KvaliMOTV.pdf

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere, Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. [viitattu 30.12.2011]. Saatavissa: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>

Suonsivu, K. 2011. *Työhyvinvointi osana henkilöstöjohtamista*. Eu: UNIpress.

Tyni, T., Myllyntaus, O., Rajala, P & Suorto, A. 2009. *Kustannuslaskentaopas kunnille ja kuntayhtymille*. Helsinki: Hakapaino Oy.

Valtioneuvoston asetus *Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen ohjesäännöstä* VNa 2006/1404. Finlex. Lainsäädäntö. [viitattu 27.12.2011]. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061404>.

Valtion talousarvioletus 2012. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi 2010. 5.10.2011. [viitattu 21.1.2012]. Saatavissa: http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2012/he_2012.html

MUU MATERIAALI

KT:N pienkirje 14/12/2011 lomatoimen paikallisyksiköille. *Kunnallinen yleinen virka- ja työehtosopimus 2012-2013 maatalouslomitusta koskevien sopimusmuutosten osalta sekä tulkintoja maatalousliitteeseen liittyen*. Ohje.

Mela, *Lomituspalvelujen tulokortti 2012*.

Suomen kuntaliitto, 2006. *Tililuettelomalli kunnille ja kuntayhtymille*. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpito-suositukset-julkaisut/Documents/519124-Tililuettelomalli-verkko-2006.pdf>

Toimeksiantosopimus. Maaningan kunta, kunnanvaltuuston pöytäkirjan 8.3.2010/13 §, liite 6.

Lahin, P. 2010. *Valtionkorvaus selvitysohje tilityksen tekemiseksi lomituksen paikallisyksiköille*. Mela: Hyvinvointipalvelut-yksikkö.

20.9.2011

Kirsi Väänänen
Maaningan kunta
Sydän Savon lomituspalvelut

MAATALOUSLOMITUKSEN ELÄKEPERUSTEISET ELÄKE- MAKSUT

Keva perii jäsenyhteisöiltään KuELin 131 §:n perusteella kolmenlaisia maksuja menojensa katteeksi. Kunnallisen eläkelaitoksen menot jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi. Eläkelaitoksen valtuuskunnan päättämä osuus kustannuksista jaetaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden 68 §:ssä tarkoitettujen työansioiden yhteismäärien suhteessa. Valtuuskunta voi myös päättää jakaa osan kustannuksista jäsenyhteisöjen palveluksen perusteella maksettujen tämän lain mukaisten eläkkeiden tai eläkkeen osien yhteismäärien suhteessa.

Kunakin vuonna maksettavista palkoista maksetaan ao. vuoden palkka-perusteisen maksun maksuprosentin mukaista maksua. Vanhojen ennen vuotta 2005 ansaittujen maksussa olevien eläkkeiden perusteella peritään eläkemenoperusteista maksua. Lähinnä työkyvyttömyyseläkkeiden perusteella peritään varhaiseläkemenoperusteista maksua (varhe-maksu).

Kevan eläkeperusteiset maksut (eläkemenoperusteinen ja varhe-maksu) ovat maatalouslomituksen kannalta mielenkiintoisimmat maksut. Maatalouslomitusta on tarkoitus kustantaa valtion varoista ja kunnat vain toteuttavat sen. Maatalouslomittajien kohdalla asia on suhteellisen yksinkertaisesti hoidettavissa. Lomittajien koko kustannus myös eläkeperusteiset maksut tulevat Melan kautta kunnille.

Hallintohenkilöiden osalta asia on mutkikas ja on ilmeisesti johtanut tilanteeseen, joka ei vastaa tavoitetta valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa. Hallintohenkilöiden kustannuksiin on saatu kiinteä rahasumma, jonka on ollut tarkoitus kattaa kaikki maatalouslomituksen hallinnosta aiheutuvat kustannukset. Kevan perimä eläkemenoperusteinen maksu on voimakkaasti kasvanut esim. viimeisen vuosikymmenen aikana (noin 300 M€ vuonna 2000 ja noin 1.000 M€ vuonna 2011). Eläkemenoperusteisen maksun peruste on siis syntynyt ennen vuotta 2005 tehdystä työstä. Sitä ei aiheudu lainkaan sen jälkeen tehdystä työstä. Näin myös niiden kuntien, jotka ovat luopuneet maatalouslomituksesta ja siirtäneet sen yhteisesti toteutettavaksi, kustannus maatalouslomituksen hallinnon henkilöistä aiheutuvasta eläkemenoperusteisesta maksusta on voimakkaasti kasvanut. Jotta tämä kustannus ei jää kuntien verovaroin kustannettavaksi, maksu tulee edelleen kattaa hallintorahasta.

20.9.2011

Sopimuskuntien tulisi siis voida laskuttaa maksu lomitusta hallinnoivalta kunnalta. Kun huomioidaan eläkemenoperusteisen maksun voimakas kasvu viime vuosina, olisi perusteltua selvittää myös hallintorahan määrän riittävyys kattamaan voimakkaasti kasvanut meno maatalouslomituksen hallinnon henkilöiden eläkemenoperusteisessa maksussa. Lähtökohtana tässä tulee olla, etteivät kunnat joudu maksamaan maatalouslomituksen hallinnosta aiheutuvaa eläkemenoperusteista maksua verovaroistaan. Kyse on maatalouslomituksesta aiheutuvasta menosta, joka konkretisoituu kun ennen vuotta 2005 työssä ollut henkilö jää eläkkeelle.

Ystävällisin terveisin

KEVA
rekisteri- ja maksuosuosasto

Jarmo Helminen
johtaja, rekisteri ja maksusuudet

020 614 2387; 0400407152
Jarmo.Helminen@keva.fi

Hyvä lomahallinnon vastuuhenkilö

Tämän hallintorahakyselyn tarkoituksena on selvittää riittääkö maksettava hallintoraha lomahallinnon kustannuksien kattamiseen paikallisyksiköissä. Hallintorahan riittävyys tai riittämättömyys on yleinen keskustelunaihe hallintohenkilöiden kohdatessa toisiaan yhteisissä tapaamisissa. Myös Melaan päin on oltu yhteydessä varsinkin hallintorahan riittämättömyyden osalta.

Hallintorahan riittävyyteen tai riittämättömyyteen näyttäisi vallitsevan keskustelun pohjalta olevan useita eri syitä, johtuen hallinnoivien kuntien erilaisista käytänteistä. Jotta keskustelua hallintorahan riittävyydestä tai riittämättömyydestä voitaisiin jatkaa vallitsevien tosiasioiden pohjalta, täytyy nykytilanne hallinnoivissa kunnissa selvittää. Kyselyn tulosten perusteella tehdään johtopäätöksiä siitä tarvitseeko nykyistä tilannetta muuttaa ja mihin suuntaan. Kyselyyn vastaaminen vie jonkin verran aikaa ja vastaamiseen kannattaa varautua ottamalla esille vuoden 2010 tuloslaskelma. Lisäksi ennen vastaamisen aloittamista kannattaa selvittää valmiiksi kunnan vyörytyskäytänteet. Kyselyyn vastaaminen paikallisyksiköissä on ensiarvoisen tärkeää ja toivonkin, että otat haasteen vastaan. Vastaaminen on sinun mahdollisuutesi vaikuttaa tulevaisuuteen.

Opiskelen Savonia ammattikorkeakoulussa ja tämä kysely liittyy opinnäytetyöhöni. Opinnäytetyön toimeksiantajana on Mela. Kyselyn tulokset käsitellään luottamuksellisesti. Mikäli sinulla on kysyttävää tästä kyselystä, pyydän ottamaan rohkeasti yhteyttä minuun. Kysely sulkeutuu 6.5.2011.

Keväisin terveisin

Kirsi Väänänen

lomituspalvelupäällikkö

kirsi.vaananen@maaninka.fi

puh: 044-7488 340



HALLINTORAHAKYSELY 2010

HALLINTORAHAN KÄYTÖSTÄ

Paikallisyksikön nimi

Paikallisyksikön numero

Hallinnoivan kunnan koko
henkilöstömäärä

Lomitushallintohenkilöstön määrä

Lomitushallintohenkilöstön
henkilötyövuodet yhteensä

Hallintohenkilöstön henkilötyövuodet
työnjohtotehtävissä

Lomatoiminnan budjetin osuus koko
kunnan budjetista % ina

Hallinnoivan kunnan elinkeinorakenne

Alkutuotanto

Teollisuus (tai jatkojalostus)

Palvenut

Muut

%

Hallintorahan määrä vuonna 2010

Hallintorahan käyttö vuonna 2010

	Euroa
HENKILÖSTÖKULUT yhteensä	
Viranhaltijoiden palkat	
Työsuhteisten palkat	
Muut palkkakulut	
Jaksotetut palkat	
Henkilöstökorvaukset	
ELÄKEKULUT yhteensä	
Palkkaperusteinen Kuel-maksu	
Eläkemenoperust. Kuel-maksu	
Varhe-maksut	
Muut työeläkekulut	
Jaksotetut eläkekulut	
HENKILÖSTÖSIVUKULUT yhteensä	
Sairausvakuutusmaksu	
Kansaneläkemaksu	
Työttömyysvakuutusmaksu	
Tapaturmavakuutusmaksu	
Jaksotetut sosiaalivak.maksut	
Muut henkilöstösivukulut	
MUIDEN PALVELUIDEN OSTOT yhteensä	
Toimisto- pankki- ja asiantuntijapalvelut yhteensä	
Kirjanpito	
Palkanlaskenta	
Laskutus	
Atk-palvelut	
Painatukset ja ilmoitukset	
Posti- ja telepalvelut	
Puhtaanapito- ja pesulapalvelut	
Majoitus- ja ravitsemispalvelut	
Matkustus- ja kuljetuspalvelut	
Opetus- ja kulttuuripalvelut	
Muut palvelut	

TOIMINTAMENOT YHTEENSÄ

Miten palkanlaskenta on paikallisyksikössänne järjestetty

- ☐ Palkanmaksuprosessi hoidetaan kokonaan lomahallinnon omana työnä
- ☐ Palkanmaksuprosessi hoidetaan osittain lomahallinnon työnä, sähköinen siirto kunnan palkanlaskentaan, jossa lopullinen palkanlaskenta
- ☐ Palkanmaksuprosessi hoidetaan osittain lomahallinnon työnä, sähköinen siirto ulkoa ostetulle palveluntuottajalle, jossa lopullinen palkanlaskenta
- ☐ Jokin muu, mikä
-

Miten laskutus on paikallisyksikössänne järjestetty?

- ☐ Laskutusprosessi hoidetaan kokonaan lomahallinnon omana työnä
- ☐ Laskutusprosessi hoidetaan osittain lomahallinnon työnä, sähköinen siirto kunnan reskontraan/kirjanpitoon, jossa lopullinen laskutus
- ☐ Laskutusprosessi hoidetaan osittain lomahallinnon työnä, sähköinen siirto ulkoa ostetulle palveluntuottajalle, jossa lopullinenlaskutus
- ☐ Jokin muu, mikä
-

Paikallisyksikössänne on järjestetty päivystys:

Miten päivystyksestä suoritetaan korvaus?

Sisäinen laskutus - sisältyy talousarvion määrärahaan tai talousarvioon. Sisäisten suoritteiden laskutus perustuu ennalta sovittuun siirtohintaan.

	Euroa
Kirjanpito	
Palkanlaskenta	
Kopiointi	
Laskutus	
Atk-kulut	
Muut mahdolliset sisäisen laskutuksen erät	

Mitä kuluja muut mahdolliset erät sisältävät?

Vyörytyserät - kustannuslaskennallisia eriä, jotka eivät sisälly talousarvion määrärahaan eivätkä talousarvioon

	Euroa	Vyörytysperuste
Kirjanpito		
Palkanlaskenta		
Kopiointi		
Laskutus		
Atk-kulut		
Muut mahdolliset vyörytettävät erät		

Mitä kuluja muut mahdolliset vyörytettävät erät sisältävät?

Mikäli hallintorahaa on säästynyt, voitteko käyttää sen lomahallinnon menoihin seuraavana vuonna?

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei

Mikäli hallintoraha ei riitä lomahallinnon kustannuksiin, mitä se tarkoittaa käytännössä?

Mistä asioista olette joutuneet luopumaan saadaksenne hallintorahan riittämään?

Oma arviosi siitä, riittääkö hallintoraha vuoden 2011 kustannuksiin.

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei
- ☐ En osaa sanoa

Pitäisikö hallintorahan jakoperustetta muuttaa?

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei
- ☐ En osaa sanoa

Minkälaisia vaihtoehtoja ehdottaisit hallintorahan uudelleenmäärittämiseksi tai uusiksi jakoperusteiksi?

Lomitustoiminnan arvostus

Anna arviosi arvostuksesta asteikolla 1-4

	Ei pidä lainkaan paikkaansa		Pitää täysin paikkansa		En osaa sanoa
	1	2	3	4	
Lomitustoimintaa arvostetaan organisaatiossamme	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnan päättäjät arvostavat lomitustoimintaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

